



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SAULO APARECIDO DE SOUZA

**AVALIAÇÃO DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS  
PARANAENSES COM MAIS DE 50.000 HABITANTES**

CURITIBA

2017

SAULO APARECIDO DE SOUZA

**AVALIAÇÃO DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS  
PARANAENSES COM MAIS DE 50.000 HABITANTES**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Auditoria Integral, Curso MBA Auditoria Integral, Departamento de Ciências Contábeis, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Prof. Dr. Blênio Cezar Severo Peixe

CURITIBA

2017

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

SAULO APARECIDO DE SOUZA

### **AVALIAÇÃO DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES COM MAIS DE 50.000 HABITANTES**

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista, Curso de Especialização MBA em Auditoria Integral, Departamento de Ciências Contábeis, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

---

Prof. Dr. Blênio Cezar Severo Peixe  
Orientador - Departamento de Ciências Contábeis - UFPR

---

Prof.

---

Prof.

Curitiba, 30 de junho de 2017.

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (...).”

*Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 200*

## RESUMO

Essa pesquisa teve como objetivo avaliar o cumprimento das determinações sobre transparência propostos pela Lei de Transparência e pela Lei de Acesso à Informação por parte dos portais de transparência dos municípios paranaenses com mais de 50.000 habitantes. A fundamentação teórica discorreu sobre transparência e governo eletrônico, normas que fundamentam a construção de portais de transparência, conteúdos essenciais dos portais de transparência e experiências de desenvolvimento de modelos de avaliação de portais. Quanto à metodologia, consistiu num estudo descritivo de uma amostra de portais de transparência municipais. A amostra compreendeu a seleção não probabilística de 35 municípios paranaenses com população superior a 50.000 habitantes, segundo estimativas para população residente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Foi aplicado um protocolo de observação contendo 53 itens, sendo 23 sobre o conteúdo dos portais, 27 sobre o sítio eletrônico e 3 sobre o cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Os resultados quanto ao conteúdo publicado pelos portais indicam que é mais frequente a publicação de informações sobre as despesas do que sobre as receitas; todos os portais os publicam valores da despesa e da receita arrecadada sob classificação orçamentária; todos publicam informações sobre as licitações e os contratos celebrados; e quase todos disponibilizam informações de anos anteriores, o que permite análises de séries temporais. Sobre os sítios eletrônicos, foram verificados itens de cumprimento por todos os portais e, por outro lado, itens não cumpridos por nenhum portal da amostra. O cumprimento da Lei de Acesso à Informação foi pouco satisfatório, haja vista que menos de um terço dos portais para os quais se fez um pedido de informação respondeu adequadamente. Em geral, os portais com maior grau de cumprimento dos requisitos avaliados foram os das prefeituras de Cascavel, Curitiba e Londrina. Os portais com menor grau de cumprimento dos requisitos avaliados foram os das prefeituras de Ibiporã e Prudentópolis. Conclui-se que não ocorre cumprimento pleno de determinações legais básicas e há espaço para aperfeiçoamento, de modo a ampliar a disponibilização de informações que permitam ao cidadão comum acompanhar o desempenho desses entes.

Palavras-chave: Portal de transparência. Lei de Transparência. Lei de Acesso à Informação.

## **ABSTRACT**

The objective of this research was to evaluate compliance with the standards on transparency proposed by the Transparency Law and the Law on Access to Information by the transparency portals of the cities of Paraná with more than 50,000 inhabitants. Theoretical foundations focused on transparency and e-government, standards that support the construction of transparency portals, essential contents of transparency portals and experiences in the development of portal evaluation models. About the methodology, it consisted of a descriptive study of a sample of municipal transparency portals. The sample comprised the non-probabilistic selection of 35 cities of Paraná with population superior to 50,000 inhabitants, according to estimates for resident population of the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. It was applied an observation protocol containing 53 items, of which 23 were on the content of the portals, 27 on the electronic site and 3 on compliance with the Law on Access to Information. Results on the content published by the portals indicate that more frequent publication of information on expenditure than on revenue; All portals publish values of the expense and the revenue collected under budget classification; All publish information on bids and contracts; And almost all of them provides information from previous years, which allows analysis of time series. Regarding the electronic sites, some compliance items were fulfilled by all portals and, on the other hand, some items were not fulfilled by any portal. Compliance with the Law on Access to Information was unsatisfactory since less than one third of the portals for which information was requested responded adequately. In general, the portals with the highest degree of fulfillment of the evaluated requirements were those of the prefectures of Cascavel, Curitiba and Londrina. The portals with the lowest degree of fulfillment of the evaluated requirements were those of the prefectures of Ibiporã and Prudentópolis. It is concluded that there is no full compliance with basic legal requirements and there is room for improvement, in order to expand the availability of information that allows ordinary citizens to monitor the performance of these prefectures.

Key-words: Transparency portal. Law of Transparency. Law of Access to Information.

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 - A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO SOBRE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL.....	28
QUADRO 2 - SOBRE O CONTEÚDO DOS PORTAIS.....	41
QUADRO 3 - SOBRE O SÍTIO ELETRÔNICO.....	42
QUADRO 4 - SOBRE O CUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	44

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - MUNICÍPIOS PESQUISADOS.....	46
TABELA 2 - SOBRE O CONTEÚDO DOS PORTAIS.....	47
TABELA 3 - SOBRE O SÍTIO ELETRÔNICO.....	49
TABELA 4 - SOBRE O CUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO...	51
TABELA 5 - <i>RANKING</i> DOS PORTAIS QUANTO AO CUMPRIMENTO GERAL DOS ITENS AVALIADOS.....	53
TABELA 6 - <i>RANKING</i> DOS PORTAIS QUANTO AO CONTEÚDO.....	54
TABELA 7. <i>RANKING</i> DOS PORTAIS QUANTO À CONFORMIDADE DO SÍTIO ELETRÔNICO.....	56
TABELA 8. <i>RANKING</i> DOS PORTAIS QUANTO AO CUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	57



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGE/TO	- Controladoria Geral do Estado/Tocantins
CGU	- Controladoria Geral da União
E-gov	- <i>Electronic government</i> ou <i>e-government</i>
E-SIC	- Serviço de Informações ao Cidadão Eletrônico
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FOIA	- <i>Freedom of Information Act</i>
G2C	- <i>Government to citizen</i>
G2B	- <i>Government to business</i>
HCI	- <i>Human-Computer Interaction</i>
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INDA	- Infraestrutura Nacional de Dados Abertos
INTOSAI	- <i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
LAI	- Lei de Acesso à Informação
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MCDA-C	- Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão-Construtivista
MPE/TO	- Ministério Público Estadual do Tocantins
PPA	- Plano Plurianual
QDD	- Quadro de Detalhamento da Despesa
RGF	- Relatório de Gestão Fiscal
RREO	- Relatório Resumido da Gestão Fiscal
SIC	- Serviço de Informações ao Cidadão
SocInfo	- Projeto da Sociedade da Informação
SRF	- Secretaria da Receita Federal
STF	- Supremo Tribunal Federal
TCE/TO	- Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
TCU	- Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	12
1.2 OBJETIVOS.....	13
1.3 JUSTIFICATIVA .....	14
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>15</b>
2.1 TRANSPARENCIA E GOVERNO ELETRONICO .....	15
2.1.1 Transparência governamental .....	15
2.1.2 Transparência fiscal e o Fundo Monetário Internacional .....	17
2.1.3 Governo eletrônico.....	18
2.1.4 A experiência brasileira com governo eletrônico .....	20
2.1.5 Transparência e governo aberto .....	22
2.2 FUNDAMENTOS LEGAIS PARA OS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA.....	23
2.2.1 Tratados e convenções internacionais.....	23
2.2.2 Ordenamento jurídico interno .....	25
2.3 PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA .....	30
2.3.1 Conteúdo dos portais de transparência .....	30
2.3.2 Práticas e limitações dos Portais de Transparência .....	35
2.4 MODELOS DE AVALIAÇÃO E DIMENSÕES DE ANÁLISE .....	36
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>40</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>45</b>
4.1 MUNICÍPIOS PESQUISADOS.....	45
4.2 RESULTADOS DOS ITENS AVALIADOS .....	45
4.2.1. Sobre o conteúdo dos portais .....	45
4.2.2. Sobre o sítio eletrônico .....	48
4.2.3. Sobre o cumprimento da Lei de Acesso à Informação .....	51
4.3 RESULTADOS DOS PORTAIS AVALIADOS .....	52
4.3.1 Ranking geral dos portais .....	52
4.3.2 Ranking dos portais quanto ao conteúdo.....	53
4.3.3 Ranking dos portais quanto à conformidade do sítio eletrônico.....	55
4.3.4 Ranking dos portais quanto cumprimento da Lei de Acesso à Informação.....	56
4.4 DISCUSSÃO .....	58

<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>64</b>
<b>APÊNDICE - CHECK LIST DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA.....</b>	<b>70</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Nas últimas duas décadas ocorreram avanços significativos na ampliação da transparência *online* da gestão pública. Esse esforço veio na esteira de um movimento de transparência da gestão pública e também de ajuste fiscal. Verificou-se um esforço significativo empreendido pelo Fundo Monetário Internacional, por exemplo, para orientar os países no sentido de ajustarem suas situações fiscais como condição para garantir sustentabilidade fiscal.

No Brasil, no final dos anos 1990 surgiram as primeiras iniciativas de publicização online das atividades públicas. A pioneira foi a criação da página “Contas Públicas”, cujo objetivo era concentrar a divulgação da prestação de contas públicas na internet. Mais tarde, com a edição da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), obrigou-se os entes públicos a disponibilizarem informações de interesse público nos chamados portais de transparência. Assim, houve uma disseminação de portais de transparência.

Essas iniciativas procuraram ampliar o rol de informações disponibilizadas ao cidadão, instrumentando-o com ferramentas que permitam o controle social e o exercício da cidadania. Conforme Platt Neto et al.:

A participação popular, alicerce do controle social, depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois sem informações as decisões são prejudicadas. A transparência é um conceito mais amplo do que publicidade, isso porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível. Mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população. (PLATT NETO et al. 2007, p. 76-77).

Ao mesmo tempo, um crescente número de publicações procurou avaliar esses portais. Diversos estudos avaliaram portais de prefeituras municipais (COSTA, LEITE; CAMPOS, 2014; RAUPP; ABREU, 2014; STAROSCKY et al., 2014; FIGUEIREDO; GAZONI, 2016), de governos estaduais (SALES, 2012; RESENDE; NASSIF, 2015; ABDALA; TORRES, 2016) e do Governo Federal (NAZÁRIO; SILVA; ROVER, 2012; PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012; FREIRE, 2014), enquanto outros se

ativeram a portais do Poder Judiciário (SONNENSTRAHL FILHO; SOUZA, 2014; MELO; GOMES, 2016) e até mesmo do Poder Legislativo (RAUPP; PINHO, 2013; RAUPP, 2014; RAUPP; PINHO, 2014; SILVA et al. 2013; RAUPP; ANDRADE; PINHO, 2015). Contudo, pouco esforço se empreendeu no sentido de avaliar os portais de transparência dos municípios do Estado do Paraná. Vale lembrar que esses municípios estão compreendidos entre os entes submetidos às disposições da Lei Complementar nº 131/2009 e da Lei nº 12.527/2011 e, portanto, à obrigatoriedade de manter portais de transparência.

Considerando-se a existência de 399 municípios no Estado do Paraná (IBGE, 2016), procurou-se delimitar a amostra àqueles com população superior a 50.000 habitantes. Portanto, o problema que emerge desse contexto pode ser declarado na seguinte questão de pesquisa: “Em que medida os portais de transparência dos municípios do Estado do Paraná com mais de 50.000 habitantes atendem às determinações da Lei de Acesso à Informação e à Lei de Transparência?”.

## 1.2 OBJETIVOS

- Objetivo Geral

Assim, o objetivo geral dessa pesquisa foi avaliar o cumprimento das determinações sobre transparência propostos pela Lei de Transparência e pela Lei de Acesso à Informação por parte dos portais de transparência dos Poderes Executivos dos municípios paranaenses com mais de 50.000 habitantes.

- Objetivos Específicos

Especificamente, procurou-se:

- a) Identificar os portais de transparência dos municípios com mais de 50.000 habitantes do Estado do Paraná;
- b) Mapear as informações disponíveis para atendimento da legislação aplicada aos municípios do Estado do Paraná; e
- c) Consolidar as informações levantadas e gerar um *ranking* classificatório dos municípios.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

Justifica-se a realização dessa pesquisa pela relevância que esse tema assumiu desde a publicação da Lei Complementar nº 131/2009, de modo que um esforço de avaliação desses portais contribui para ampliar o corpo de estudos que vem sendo realizado nessa área. Esta pesquisa teve como objeto, especificamente, portais de municípios.

Para o Governo, torna-se importante por permitir se verificar as formas como pesquisadores avaliam os portais disponibilizados à população, bem como a aderência a iniciativas do próprio Governo na área da transparência.

Do ponto de vista prático, constitui uma verificação do alinhamento da legislação pertinente com sua aplicação nos municípios paranaenses. Diagnósticos periódicos também são importantes para se constatar potenciais aperfeiçoamentos nos dispositivos legais.

Por fim, à sociedade, é relevante por constituir uma avaliação geral da qualidade daqueles que talvez sejam os principais meios de divulgação de informações de interesse público acerca dos municípios.

Este trabalho tem a seguinte estrutura: referencial teórico, metodologia, consolidação das informações, análise e discussão e considerações finais.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica apresenta conceitos básicos para a compreensão dos resultados e está dividida em quatro partes. A primeira discorre sobre transparência e governo eletrônico, enfatizando a experiência brasileira. A segunda explora as normas que fundamentam a construção de portais de transparência. A terceira desenvolve alguns aspectos essenciais que devem constar em todos os portais de transparência. Por fim, a quarta parte apresenta algumas experiências de desenvolvimento de modelos de avaliação de portais.

### 2.1 TRANSPARENCIA E GOVERNO ELETRONICO

As noções de transparência e governo eletrônico andam juntas. A transparência da ação governamental vem se tornando cada vez maior com a utilização da internet e dos meios de comunicação eletrônicos por parte dos Governos.

#### 2.1.1 Transparência governamental

Segundo Rodrigues (2013), o conceito de transparência na acepção que lhe é atribuída atualmente surgiu nos anos 1970. Deve-se destacar que os Estados Unidos inauguraram, em 1966, o *Freedom of Information Act*, conhecido como FOIA. Uma das inovações do FOIA foi estabelecer o direito de acesso a informações públicas, prevendo-se exceções na própria lei (salvaguardaram-se interesses públicos, segurança do estado, respeito à vida privada, etc.).

Acrescenta o autor, que atualmente, a noção de transparência já está incorporada como uma premissa para o funcionamento da administração pública. Ela remete tanto a uma prática quanto a dispositivos que permitiriam o controle mais efetivo dos atos do governo, assim como a sua compreensão pela sociedade. A transparência, também como aspecto da “boa governança”, teria como objetivo informar os cidadãos sobre os atos do governo, bem como inseri-los na vigilância e controle das decisões. Manter os cidadãos informados corresponde a uma prática democrática que pressupõe um diálogo constante entre os atores sociais e o Estado.

Na mesma linha, Martins Júnior (2010) considera a transparência um dos alicerces básicos do Estado Democrático de Direito e da moderna Administração Pública pelo acesso à informação e pela participação na gestão da coisa pública, assim como por diminuir os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa, que seria o ponto de partida para nichos de ineficiência, arbítrio e imunidade do poder. Assim, relaciona o princípio da transparência aos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, afirmando serem estes três últimos subprincípios (e instrumentos) do primeiro.

Platt Neto et al. (2007), apresentam um modelo para o conceito de transparência, segundo o qual esta seria composta por três elementos ou dimensões: publicidade, compreensibilidade e utilidade para decisões. Publicidade corresponde à ampla divulgação de informações à população por meio de múltiplos meios de acesso de baixo custo e de domínio dos usuários, com oportunidade e tempestividade. Compreensibilidade relaciona-se à apresentação visual e ao uso da linguagem. Já a utilidade para decisões diz respeito à relevância e confiabilidade das informações. Para os autores, cada elemento complementaria os demais, de modo interativo, de modo que a transparência seja plenamente propiciada.

No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram assentadas as bases para uma nova espécie de relação entre o poder público e os cidadãos. Na seção que trata dos direitos e garantias individuais, artigo 5º, inciso XXXIII, afirma-se que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Antes da promulgação da Lei nº 12.527, a chamada Lei de Acesso à Informação (LAI), esse inciso era regulamentado pela Lei nº 11.111, de 2005, o que consistia, para Rodrigues (2013), apenas numa medida paliativa do governo federal, dadas as dificuldades políticas, para se promover, de fato, uma verdadeira lei de acesso.

A Constituição Federal de 1988 ainda define outras obrigações do estado em relação ao acesso às informações, conforme texto do artigo 216, § 2º: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.” (BRASIL, 1988). A forma como os cidadãos poderão obter dados da administração pública também é prevista no inciso II do parágrafo 3º do artigo 37, ao ser disposto que a lei



disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública, especialmente quanto ao “acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo”.

A transparência fiscal ganhou ainda mais impulso no final dos anos 1990, com um papel essencial do Fundo Monetário Internacional (FMI).

### 2.1.2 Transparência fiscal e o Fundo Monetário Internacional

O Fundo Monetário Internacional procura promover a transparência nas operações dos governos. A transparência seria uma pré-condição importante para a sustentabilidade fiscal macroeconômica, boa governança e retidão fiscal.

O FMI adota a definição de transparência proposta por Kopits e Craig, no artigo *Transparency in government operations*:

Fiscal transparency is defined in this paper as openness toward the public at large about government structure and functions, fiscal policy intentions, public sector accounts, and projections. It involves ready access to reliable, comprehensive, timely, understandable, and internationally comparable information on government activities—whether undertaken inside or outside the government sector—so that the electorate and financial markets can accurately assess the government's financial position and the true costs and benefits of government activities, including their present and future economic and social implications. (KOPITS; CRAIG, 1998, p. 1)

Assim, a transparência fiscal tende a garantir que os governos tenham uma imagem mais precisa das suas finanças quando da tomada de decisões. Também proporciona aos legisladores, ao mercado e aos cidadãos a informação que precisam para terem governos mais confiáveis.

O primeiro esforço do FMI para ampliar a transparência fiscal ocorreu em 1998, quando publicou o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal. Esse Código levou a um programa voluntário de avaliação de transparência fiscal. Criou-se um consenso de que a transparência fiscal seria um ingrediente essencial para a boa governança e para um crescimento de alto nível. Os quatro princípios gerais de transparência fiscal permanecem inalterados (FMI, 2007): o primeiro princípio – Definição Clara de Funções e Responsabilidades – é relacionada com a especificação da estrutura e funções do governo, responsabilidades dentro do governo e relações entre governo e o restante da economia; o segundo princípio – Acesso Público à Informação– enfatiza a importância de se publicar informações

fiscais compreensíveis em períodos de tempo específicos; o terceiro princípio - Abertura dos Processos Orçamentários - cobre o tipo de informação que é disponibilizada sobre o processo orçamentário; e o quarto princípio – Garantias de Integridade – trata sobre a qualidade dos dados fiscais e a necessidade de escrutínio independente sobre a informação fiscal.

Atualmente, o FMI possui dois elementos chave em seus esforços para reforçar a vigilância fiscal, definições de políticas e a *accountability* entre os países membros: o Código de Transparência Fiscal e a Avaliação da Transparência Fiscal.

O Código de Transparência Fiscal (FMI, 2014) constitui o padrão internacional para divulgação de informações sobre finanças públicas. O código compreende um conjunto de princípios que giram em torno de três pilares. Para cada princípio, o código elenca práticas classificadas como básicas, boas e avançadas, o que permite aos países verificarem seu grau de conformidade. Os pilares são os seguintes:

- a) Apresentação de Informações Fiscais: Os relatórios fiscais devem oferecer um panorama completo, pertinente, tempestivo e confiável da posição e do desempenho financeiro do governo.
- b) Previsões Fiscais e Orçamento: Os orçamentos e as previsões fiscais subjacentes devem enunciar claramente os objetivos orçamentários e as intenções das políticas do governo, além de conter projeções abrangentes, tempestivas e confiáveis da evolução das finanças públicas.
- c) Análise e Gestão do Risco Fiscal: O governo deve divulgar, analisar e gerir os riscos para as finanças públicas e garantir uma coordenação eficaz da tomada de decisões fiscais em todo o setor público.

Já a Avaliação da Transparência Fiscal (FMI, 2016) consiste no diagnóstico de transparência do FMI. Ela é realizada a partir da requisição dos países e proporciona, entre outros pontos, uma visão geral sobre as práticas de transparência fiscal em relação aos padrões do Código, uma análise das vulnerabilidades fiscais, prioridades de reforma e até mesmo os planos sequenciais para execução dessa reforma.

### 2.1.3 Governo eletrônico

Com o aparecimento da internet e de diversas inovações tecnológicas na

comunicação, as organizações passaram a migrar seus sistemas de plataformas convencionais para sistemas baseados na *web*. Nessa mesma esteira, os governos se inseriram naquilo que se chamou governo eletrônico. Essa expressão é a tradução do inglês *Electronic Government* e possui duas formas simplificadas: *e-government* e *e-gov* (Vilella, 2003).

Para Guimarães e Medeiros (2005), alguns aspectos que incentivaram o surgimento dessa inovação foram:

- a) a necessidade de as administrações aumentarem suas arrecadações e melhorarem os seus processos internos; e
- b) as pressões vindas da sociedade para que o governo empreendesse esforços no sentido de otimizar seus gastos e atuar, cada vez mais, com transparência, qualidade e garantir a universalidade na oferta de serviços aos cidadãos e às organizações em geral.

Existem algumas definições para governo eletrônico. Entre elas, a da *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (Intosai) e a das Nações Unidas. Para a Intosai (2005, p. 9), "*e-government is the online exchange of government information with, and the delivery of services to, citizens, businesses and other government agencies*". Segundo as Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2002, p. 1), "*e-government is defined as: utilizing the internet and the world-wide-web for delivering government information and services to citizens*".

Joia e Cavalcante Neto (2004) discutem diferentes formas de relações eletrônicas no governo eletrônico. Para os autores, relativamente ao papel do governo na internet e levando-se em consideração apenas os casos em que existe um ente governamental participando, é possível se estabelecer as seguintes relações:

- a) *Business-to-Government*: Nessa modalidade de relação eletrônica, o agente que oferece o serviço ou produto é uma empresa e o agente que o está adquirindo é um ente governamental. Um exemplo concreto seria o portal Compras Governamentais, onde várias empresas inscrevem-se para participar de licitações e outras formas de compra da Administração Pública.
- b) *Government-to-Business*: É a situação inversa daquela vista anteriormente. Nesse caso, o agente que oferece o produto ou serviço é o ente governamental, enquanto o agente que o adquire é uma empresa. Um exemplo pode ser o caso da emissão de alguma certidão negativa de débitos de tributos e contribuições.

c) *Citizen-to-Government*: Nessa modalidade de relação, o agente que propõe o produto ou serviço é o cidadão e o agente que o adquire é um ente governamental. Uma situação típica seriam as audiências públicas eletrônicas, onde o cidadão propõe ao governo alguma instrução normativa e o governo acata tal proposta e vem a decretar uma instrução normativa.

d) *Government-to-Citizen*: Trata-se da situação oposta à do item C. Quem disponibiliza o produto ou serviço é o ente governamental, enquanto que o cidadão adquire esse produto ou serviço. Um exemplo desse modelo é a declaração de imposto de renda feita no Brasil, onde o governo disponibiliza um software para que o cidadão pode faça a sua declaração de renda e a entregue via internet à Receita Federal.

e) *Government-to-Investor*: Nesse caso, o agente que disponibiliza um produto ou serviço é um ente governamental e aquele que o adquire é um investidor. Como exemplo dessa relação, tem-se o padrão especial de disseminação de dados, estipulado pelo FMI, que provém informações padronizadas sobre países a investidores.

f) *Investor-to-Government*: É a relação onde o investidor disponibiliza um produto ou serviço e o ente governamental adquire esse produto ou serviço. Um exemplo dessa situação seria, por exemplo, uma linha de financiamento, disponibilizada no site de uma instituição financeira, especificamente a prefeituras de um país.

g) *Government-to-Government*: Nesse tipo de relação, tanto o agente que disponibiliza o serviço ou produto, como o adquirente são entes governamentais. Um exemplo seria o sistema de informações disponibilizado pelo Banco Central ao Senado Federal.

Dentre essas várias possibilidades, Platt Neto et al. (2007) entendem que as iniciativas de e-gov mais comuns são as relações do tipo governo-cidadão (G2C) e governo-empresa (G2B). Em suma, o e-gov poderia ser visto como uma ferramenta democrática de capacitação política da sociedade.

#### 2.1.4 A experiência brasileira com governo eletrônico

No Brasil, conforme Almeida (2013), o primeiro marco de governo eletrônico ocorreu em 1996, com a implantação do projeto piloto ReceitaNet, pela Secretaria de Receita Federal (SRF). O objetivo era facilitar as obrigações do contribuinte com

o fisco. Para o autor, também se destaca como pioneirismo a votação eletrônica realizada em todo o território nacional no ano 2000. Pela primeira vez, em todo o mundo, uma eleição foi realizada completamente por meio informatizado.

Para Almeida (2013), as iniciativas mais importantes de implantação do e-governo no país foram as seguintes: o Projeto da Sociedade da Informação (SocInfo), o conjunto de medidas conhecido como Brasil Transparente e o Programa Governo Eletrônico ou Br@sil.gov.

Com relação à prestação de contas, Platt Neto et al. (2007) e Mendes, Oleiro e Quintana (2008) entendem que a primeira iniciativa no sentido de se tornar obrigatória a divulgação das contas públicas na internet foi por meio da Lei nº 9.755/98, que criou a página “Contas Públicas”. O objetivo era concentrar informações orçamentárias e financeiras de todas as entidades gestoras de recursos públicos sujeitas a prestação de contas, nas esferas federal, estadual e municipal, da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, de todos os Poderes. Os autores ainda mencionam como iniciativas de *E-gov* o Redegoverno, um portal de serviços e informações e o portal Obrasnet, que disponibilizava informações sobre obras públicas do governo federal.

Neves (2013), a partir de uma revisão de literatura e também na legislação correlata, procurou elencar os principais avanços do país para fortalecer os princípios da transparência, da participação cidadã, da responsabilização e da prestação de contas, bem como da aplicação de tecnologia e inovação no engajamento social. Sugeriu os seguintes marcos na evolução brasileira dos últimos 15 anos:

- a) A Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal): a qual cria o paradigma da transparência na gestão pública no país;
- b) O pregão eletrônico: que marca o início da transparência nos processos e das ferramentas que permitem a ampliação da participação;
- c) O Portal da Transparência e as páginas de transparência: pilar fundamental da política de transparência proativa do Governo Federal;
- d) A Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009: que expande a transparência e as lições aprendidas para todos os entes da federação;
- e) As conferências nacionais: que demonstram o avanço contínuo na participação social no país;

- f) A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e o Decreto nº 7.724, de 2012: que determinam a obrigação do Estado em responder as demandas por informação da sociedade;
- g) A Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) e o Portal de Dados Abertos: que criam e disseminam a cultura de publicação e utilização de dados abertos no país.

Para Neves (2013), esses marcos levaram o Brasil a um papel de destaque na construção de um novo paradigma de gestão: o governo aberto. Por meio da Parceria para Governo Aberto, o país destacou suas iniciativas no exterior e conseguiu implementar medidas relevantes até então repesadas.

#### 2.1.5 Transparência e governo aberto

Recentemente, no Brasil, surgiram iniciativas governamentais no âmbito do Governo Aberto. Elas foram traduzidas na Declaração de Governo Aberto, assinada em setembro de 2011. Essa Declaração afirma o compromisso dos governos signatários em aumentar a disponibilidade sobre as informações governamentais, apoiar a participação cívica, implementar padrões altos de integridade profissional e ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas. Ainda em 2011, foi lançado o Portal Brasileiro de Dados Abertos, o Dados.gov.br.

Conforme afirmam Dutra e Lopes (2013), a instituição do “Plano Nacional sobre Governo Aberto”, pelo governo federal, constitui mais uma ação na direção da democracia participativa. O objetivo do Plano é promover ações e medidas que visem o incremento da transparência e o acesso à informação pública, bem como a melhoria na prestação de serviços públicos e o fortalecimento da integridade pública.

O Portal Brasileiro de Dados Abertos traz a definição de dados abertos proposta pela Open Knowledge Internacional: “dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente acessá-los, utilizá-los, modificá-los e compartilhá-los para qualquer finalidade, estando sujeito a, no máximo, a exigências que visem preservar sua proveniência e sua abertura” (BRASIL, 2016a). Isso geralmente se alcança pela publicação de dados em formato aberto e sob uma licença aberta.

Ainda, o Portal traz a tradução dos oito princípios dos Dados Abertos Governamentais, redigidos em 2007 por um grupo de trabalho de 30 pessoas nos Estados Unidos:

1. **Completo.** Todos os dados públicos são disponibilizados. Dados são informações eletronicamente gravadas, incluindo, mas não se limitando a, documentos, bancos de dados, transcrições e gravações audiovisuais. Dados públicos são dados que não estão sujeitos a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso, reguladas por estatutos.
2. **Primários.** Os dados são publicados na forma coletada na fonte, com a mais fina granularidade possível, e não de forma agregada ou transformada.
3. **Atuais.** Os dados são disponibilizados o quanto rapidamente seja necessário para preservar o seu valor.
4. **Acessíveis.** Os dados são disponibilizados para o público mais amplo possível e para os propósitos mais variados possíveis.
5. **Processáveis por máquina.** Os dados são razoavelmente estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado.
6. **Acesso não discriminatório.** Os dados estão disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro.
7. **Formatos não proprietários.** Os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo.
8. **Livres de licenças.** Os dados não estão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos. (Brasil, 2016a)

## 2.2 FUNDAMENTOS LEGAIS PARA OS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA

A fim de se garantir que a experiência do usuário seja satisfatória, tornou-se necessário o estabelecimento de padrões mínimos para os portais de transparência. Assim, sob a ótica normativa, existem leis e decretos que regulamentam a construção dos portais de transparência no Brasil.

### 2.2.1 Tratados e convenções internacionais

No contexto internacional, a questão da transparência e do acesso à informação foi objeto de diversas leis, recomendações, pactos, entre outros. Essas normas foram incorporadas ao ordenamento jurídico interno tanto pela via direta, sendo o Brasil signatário delas, quanto pela via indireta, tendo influenciado na edição de leis brasileiras. Rodrigues (2013) e Diniz (2016) elencam os seguintes diplomas:

- a) *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, de 1948, que prevê em seu artigo 19 a garantia que todos têm direito de buscar, de receber e de divulgar informações e ideias por quaisquer meios: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem

interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

- b) *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos*, de 1992, que dispõe em seu artigo 19: “Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...)”.
- c) *Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão*, de 2000, que em seu item 4 discorre o seguinte: “O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”.
- d) *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*, de 2005, cujos artigos 10, itens *a* e *c* (Informação ao público) e 13, itens *a*, *b*, *c* (Participação da sociedade) recomendam aos estados-membros a adoção de medidas ou regulamentação visando maior transparência das informações sobre a organização, o funcionamento e os processos decisórios na administração pública, bem como incentiva a publicação de informações: “Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...)”
- e) *Declaração de Atlanta*, de 2008, que recomendou princípios norteadores para promover o acesso às informações públicas, dentre eles: o acesso à informação é direito humano fundamental; todos os estados devem promulgar lei de acesso às informações; e a “obrigação positiva” de as instituições em disseminar informações relacionadas às suas áreas de atuação, o que coaduna com a chamada “transparência ativa”;
- f) *Convenção do Conselho da Europa sobre o acesso aos documentos públicos*, de 2009, que em seu artigo 10, também faz referência à noção de “transparência ativa” ao recomendar que os documentos públicos sejam divulgados sob a iniciativa das autoridades públicas a fim de promover a transparência e a eficiência da administração e para encorajar a participação do público sobre questões de interesse geral.

Por fim, Rodrigues (2013) ainda menciona as iniciativas do governo Barack Obama, que resultaram no *Open Government* (governo aberto). A pedra angular



desse movimento compreendeu o tripé: transparência, participação e colaboração. O Brasil participou desse evento, em 2011, já com sua iniciativa local de governo aberto: o projeto da Lei de Acesso à Informação, que já tramitava no Congresso Nacional.

### 2.2.2 Ordenamento jurídico interno

Na ordem jurídica interna, podem-se verificar diversas fontes do direito de acesso à informação no próprio texto da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Os avanços verificados no texto constitucional conferem transparência à gestão pública como decorrência do próprio princípio da publicidade. Tal princípio foi estabelecido no artigo 37 e detalhado em seu § 1º:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 1988)

Do princípio da publicidade, extrai-se o direito de se conhecer os atos praticados na administração pública, com a finalidade de ser exercido o controle social, que por sua vez é derivado do exercício do poder democrático. As exceções à obrigação de se dar publicidade estão previstas no inciso X, que defende a intimidade e a vida privada, e no inciso LX do artigo 5º da Constituição, ao afirmar que “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”. Logo, caso a intimidade ou o interesse social possam ser ofendidos, afasta-se a obrigação de ser dada publicidade.

Ainda, conforme prevê o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição, os órgãos públicos devem atentar ao princípio da publicidade e prestar informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral. Assim prevê o texto:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo

sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (Brasil, 1988)

Outra previsão atinente à transparência e prestação de contas está contida no parágrafo único do artigo 70, que define quem tem a obrigação de prestar contas ao poder público e à comunidade em geral: “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. Assim, fica claro o alcance do dever de prestar contas.

Para além da Constituição Federal, diversos marcos regulatórios disciplinam a transparência fiscal. Merece destaque a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme Diniz (2016), tal diploma normativo representa uma nova etapa para a prudência na gestão fiscal dos recursos públicos, trazendo como mandamentos o planejamento, a elaboração, a execução orçamentária e a prestação de contas, a partir de dois direcionamentos básicos e dependentes entre si: a transparência e a participação popular. O parágrafo 1º do artigo 1º estabelece o princípio da transparência como requisito imprescindível para a responsabilidade na gestão fiscal:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições [...]. (BRASIL, 2000).

Anos mais tarde, em 2009, a Lei Complementar nº 131 alterou a Lei Complementar nº 101/2000, ampliando as normas de transparência. Essa lei ficou conhecida como Lei da Transparência. Assim, essa lei passou a tratar da transparência, do controle e da fiscalização da gestão fiscal em capítulo próprio. Os artigos 48 e 48-A dispõem o seguinte:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (BRASIL, 2000).

Conforme analisa Diniz (2016), essa alteração instituiu os denominados Portais da Transparência, obrigatórios a toda Administração Pública desde a publicação da lei complementar (LRF, art. 73-B). Os prazos para implantação dos portais foram os seguintes: 1 ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 habitantes; 2 anos para os Municípios que tenham entre 50.000 e 100.000 habitantes; e 4 anos para os Municípios que tenham até 50.000 habitantes.

O não cumprimento das exigências previstas nesses dispositivos, depois de decorrido o prazo previsto no art. 73-B, poderá ensejar a sanção de que trata o art. 23, § 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000: impossibilidade de recebimento transferências voluntárias. Essa previsão está disposta no artigo 73-C: “O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23”.

O Quadro 1 sintetiza, de maneira cronológica, a evolução das normas sobre transparência no Brasil.

Vale ressaltar que o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação brasileira, introduziu os termos “transparência ativa” e “transparência passiva”. O primeiro se refere à publicação pelo Estado de informações de interesse geral, de maneira proativa, independentemente de solicitação, tais como informações referentes a programas,

projetos, ações, execução orçamentária, licitações, dentre outras. Já o segundo se refere ao dever de o Estado responder aos pedidos de informações específicas de quaisquer solicitantes.

QUADRO 1 - A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO SOBRE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL

Legislação	Data	Ementa / texto	Principais pontos relacionados a esta pesquisa
Art. 37 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 19.	Constituição Federal: 1988 Emenda Constitucional nº 19: 04/06/1998	Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.	§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei complementar nº 101	04/05/2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.	A lei prevê a elaboração e divulgação de documentos para que a sociedade possa acompanhar as contas públicas da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, incluídos o Poder Executivo, o Poder Legislativo, abrangendo Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público, as administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. O documento exige a previsão de receitas e fixação de despesas, impõe limites de gastos e de endividamento e adota medidas corretivas e punitivas para eventuais irregularidades.
Lei da Transparência - Lei complementar nº 131	27/05/2009	Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	Especifica os instrumentos de transparência para a gestão fiscal e determina que a transparência seja garantida mediante medidas como a liberação em tempo real, para acompanhamento da sociedade, de informações sobre a execução orçamentária em financeira em meios eletrônicos de acesso público. A inserção do artigo 48-A é de extrema relevância para esta pesquisa, pois em seu inciso I trata do acesso às informações de despesas, a qualquer pessoa física ou jurídica, atendendo assim a determinação do supracitado inciso II do artigo 48.
Decreto nº 7.185	27/05/2010	Dispõe sobre o padrão	1. O sistema deve possibilitar o

		mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.	acesso a informações detalhadas da execução orçamentária e financeira em tempo real; 2. Por 'Tempo real' entende-se a divulgação até o primeiro dia útil depois da data do registro contábil; 3. Deve-se assegurar o amplo acesso às informações sobre a execução orçamentária e financeira que deverão ser disponibilizadas na internet (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p.7).
Lei de Acesso à Informação (LAI) - Lei nº 12.527	18/11/2011	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.	Entre as principais determinações da lei está a garantia do acesso à informação por meio de procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Prevê que a divulgação atualizada de informações sobre a administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitações e contratos administrativos, sendo estes dois últimos objetos de estudo desta pesquisa. No art. 8º, está previsto o dever de órgãos e entidades públicas em promover a transparência ativa, divulgando informações que sejam de interesse coletivo ou geral sem a necessidade de solicitação. Entre as informações de divulgação obrigatória, estão os registros de repasses ou transferências de recursos financeiros, despesas, procedimentos licitatórios incluindo editais, resultados e todos os contratos celebrados, dados sobre programas, ações e obras, entre outros. Destaca-se a necessidade de ferramentas de busca de conteúdo e a disponibilização de relatórios em diferentes formatos.

FONTE: PAVANELI (2015, p. 33-34).

Por fim, conforme lembra Rodrigues (2013), vale mencionar que a Lei nº 12.527/2011 também criou a Comissão Nacional da Verdade, abrindo a possibilidade de se fechar um ciclo na história do país. Tal Comissão foi instituída em 2012 com a finalidade de apurar violações a Direitos Humanos que ocorreram entre 1946 e 1988.

## 2.3 PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA

Assim como pontuam Mendes, Oleiro e Quintana (2008), o advento do Estado Democrático de Direito consolidou a cidadania no país, de modo que o então emergente modelo gerencial de gestão acarretou maior participação da sociedade na gestão da *res publica*. Como consequência, surgiu a necessidade de serem criados mecanismos que disponibilizassem informações necessárias para o exercício dos atos de cidadania por parte dos usuários (cidadãos) dentro da concepção de transparência ativa, segundo a qual a divulgação deve ser espontânea, ou seja, independente de solicitação.

Os portais de transparência se tornaram populares a partir dos anos 2000 e, especialmente, a partir da edição da Lei Complementar n. 131/2009. Dado que as disposições legais têm aplicação ampla, abrangendo os três Poderes, Tribunais de Contas e Ministério Público na esfera da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Lei Complementar n. 101/2000, art. 1º, § 2º e 3º), num intervalo relativamente curto de tempo, surgiu uma grande quantidade de portais de transparência. Talvez o caso mais conhecido seja o Portal da Transparência, mantido pela Controladoria Geral da União (CGU), lançado em 2004.

### 2.3.1 Conteúdo dos portais de transparência

Os portais devem conter os elementos expressamente mencionados na legislação. Além disso, devem conter outras informações públicas que possam ser consideradas relevantes e, portanto, espontaneamente disponibilizadas. Nesse sentido, Diniz (2016) realizou um trabalho de compilação do conteúdo necessário a um portal de transparência a partir das disposições da Lei Federal nº 12.527/2011, da Lei Complementar nº 101/2000, da Lei Complementar nº 131/2009 e de seu do Decreto regulamentador nº 7.185/2010. Segundo o autor, o conteúdo mínimo seria o seguinte:

**1) Informações Gerais.** Compreende a estrutura administrativa empregada para o exercício das funções do Estado. É importante seu conhecimento por possibilitar, inclusive, a imputação de responsabilidades pelas distorções e/ou insuficiências das políticas públicas e pela política fiscal. Assim, é necessário que se divulgue as competências administrativas, a estrutura organizacional, as leis e os atos

normativos respectivos, os dados para contato, os endereços oficiais, os horários de atendimento, o modelo de formulário para pedido de informações e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

**2) Informações sobre Pessoal.** Deve ser divulgada a relação dos servidores concursados, lotação, horário de expediente e responsável pela supervisão. Conforme o Tribunal de Contas da União, “o nome e a remuneração das autoridades e dos servidores públicos, com os respectivos cargos ou funções por eles ocupados, além da identificação dos órgãos de sua formal lotação, são informações de interesse coletivo ou geral, impondo-se, portanto, a divulgação oficial desses dados (TCU. Acórdão 590/2015-Plenário. Rel. Min. Valmir Campelo)”.

Da mesma maneira, deve-se divulgar a relação dos agentes públicos não concursados (cargos em comissão, terceirizados, cargos temporários), lotação, horário de expediente, responsável pela supervisão e função efetivamente exercida. No mesmo sentido, deve ser informada a relação dos servidores cedidos a outros órgãos, indicando nome, cargo, órgão de origem e de destino, inclusive quem é o responsável pela remuneração.

Quanto à remuneração, entende o Supremo Tribunal Federal (STF) que não existem óbices para a divulgação da remuneração de todos os agentes públicos. Ao aplicar o princípio da publicidade administrativa, o STF entende presente o dever estatal de divulgar os atos públicos. A fim de se garantir a máxima transparência, entendeu-se que a divulgação dos vencimentos brutos de servidores constituiria interesse coletivo, sem implicar violação à intimidade e à segurança deles, uma vez que esses dados diriam respeito a agentes públicos em exercício nessa qualidade (cf. STF. SS 3.902. Rel. Min. Ayres Britto. J. 09.06.2011; STF. Rec. Extr. 652.777-SP. Rel. Min. Teori Zavascki. J. 23.04.2015). Devem ser ainda inseridos valores referentes às verbas de representação, de gabinete e reembolsáveis de qualquer natureza, discriminados pelo nome, cargo, e lotação do agente, com indicação dos documentos relativos aos pagamentos.

**3) Informações sobre a atividade financeira e fiscal.** Em matéria financeira e fiscal, a informação adequada exige a divulgação da documentação orçamentária, das contas definitivas e outros relatórios fiscais, de forma a abranger completamente as atividades orçamentárias e extraorçamentárias. Assim, devem estar disponíveis: a) a Lei do Plano Plurianual (PPA); b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); c) a Lei Orçamentária Anual (LOA) bem como suas respectivas emendas, a exemplo dos

créditos suplementares, além dos dados constantes da Lei 9.755/1998, que dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações; d) resultados e previsões; e) passivos eventuais, renúncias fiscais e atividades para-fiscais; f) dívidas e ativos financeiros.

Ainda, deve constar o g) relatório anual das contas de dotações orçamentárias e balanços anuais; h) a prestação de contas, junto do respectivo parecer prévio, que deverá evidenciar o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas, assim como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições (Lei Complementar nº 101/2000, artigos 56 a 58); i) o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), a cada bimestre, sobre a arrecadação da receita e a realização da despesa, valores referentes ao refinanciamento da dívida imobiliária, receitas de operações de crédito e despesas com amortizações de dívidas (Lei Complementar nº 101/2000, artigos 52 e 53); e j) o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), quadrimestral, contendo comparativos dos limites relativos à despesa total com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, concessão de garantias, operações de crédito, indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites, inclusive demonstrativo, no último quadrimestre, do montante da disponibilidade de caixa em 31 de dezembro e inscrições em restos a pagar (Lei Complementar nº 101/2000, artigos 54 e 55).

A Lei nº 12.527/2011 também inclui a necessidade de se divulgar os registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros, bem como dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.

**4) Informações sobre os processos licitatórios.** Devem-se disponibilizar as informações sobre os processos licitatórios, com os números dos correspondentes processos, acompanhados das principais peças, e indicação do bem fornecido ou serviço prestado, inclusive para os casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, com a justificativa para a contratação direta e o respectivo parecer jurídico; além de avisos e editais de licitação, contratos e aditivos, convênios e licitações abertas, em andamento e já realizadas.

**5) Receitas e despesas.** Quanto às despesas, devem estar disponíveis, conforme artigo 48-A da LRF, "todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização



mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado”. É necessário constar, ainda: a) o valor do empenho, liquidação e pagamento; b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso; c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto; e d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários.

Quanto às receitas, dispõe o já mencionado artigo 48-A que se deve publicar “o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referentes a recursos extraordinários”, contendo, no mínimo: a) previsão; b) lançamento, quando for o caso; e c) arrecadação, inclusive de recursos extraordinários.

Segundo a Lei Complementar nº 131/2009, esses dados devem ser disponibilizados “em tempo real”. De acordo com o Decreto nº 7.185/2010, a expressão “tempo real” significa que as informações devem ser disponibilizadas em meio eletrônico até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no sistema, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento.

Cabe ressaltar que, além das despesas e receitas, entende o STF que também devem estar acessíveis as movimentações bancárias, pois nesse caso não haveria hipótese de sigilo bancário, dada a natureza pública dos recursos (cf. STF. MS 21.729. Rel. Min. Néri da Silveira. J. 05.10.1995).

**6) Informações sobre o patrimônio do ente.** Nesse grupo de informações, deve-se incluir todos os bens móveis e imóveis de sua propriedade, o local em que se encontram e se estão em funcionamento ou uso. Também devem ser informadas as obras em andamento, os respectivos cronogramas e sua execução, o nome da empresa que está executando e os responsáveis pela sua fiscalização.

**7) Informações sobre as verbas indenizatórias.** Por fim, as verbas indenizatórias também devem estar disponibilizadas. Quando se realiza o pagamento de diárias, deve constar expressamente o valor recebido, o motivo e a data da viagem, o destino da viagem, o meio de transporte utilizado e o respectivo custo. O STF já

entendeu, por exemplo, que é necessário permitir o acesso aos comprovantes apresentados pelos senadores para recebimento de verba indenizatória, pois se tratariam de despesas relacionadas ao exercício da função parlamentar e, portanto, a regra geral seria a publicidade (STF. MS28.178/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. J. 04.03.2015). De modo semelhante, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entende que os gastos com cartões corporativos é informação de interesse coletivo, inexistindo sigilo para tal informação (Cf. STJ. MS 20.895. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. J. 12.11.2014).

Também foi publicado o Guia de Implantação de Portal da Transparência (BRASIL, 2013), que orienta os gestores públicos acerca da publicação desse mesmo rol de informações. O Guia descreve de maneira de fácil entendimento os requisitos mínimos previstos na Lei nº 12.527/2011 e na Lei Complementar nº 131/2009, inclusive informando que a CGU sugere que os municípios adotem um portal único para atender a esses normativos.

Para garantir um padrão de qualidade em relação a tais informações, o Decreto nº 7.185/2010 elencou requisitos necessários e desejáveis aos sistemas por meio dos quais as informações são disponibilizadas. É obrigatória a possibilidade de armazenamento, importação e exportação dos dados disponíveis no sistema. Também devem ser adotados mecanismos que garantam a integridade, confiabilidade e a disponibilidade da informação registrada e exportada.

O sistema utilizado pelo ente deverá atender aos seguintes requisitos:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
- VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. (BRASIL, 2013, p. 9).

Cabe mencionar que a Lei nº 12.527/2011 afirma que as informações

entregues ao cidadão devem ser primárias, íntegras, autênticas e atualizadas. O Decreto nº 7.185/2010, por sua vez, regulamentou a Lei de Acesso a Informação no âmbito do Poder Executivo Federal e trouxe os seguintes conceitos para cada um desses termos: a) Primária: trata-se da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações; b) Íntegra: consiste numa informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; c) Autêntica: corresponde à informação produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; d) Atualizada: corresponde aos dados mais recentes sobre o tema, de acordo com sua natureza, com os prazos previstos em normas específicas ou conforme a periodicidade estabelecida nos sistemas informatizados que a organizam.

Por fim, vale fazer menção à Portaria nº 548/2010 editada pelo Ministério da Fazenda, que de maneira complementar ao Decreto nº 7.185/2010, traz dispositivos com o objetivo de uniformizar os sistemas adotados pelos entes da federação. A Portaria detalha os requisitos mínimos contábeis e de segurança a serem seguidos pelos sistemas integrados de administração financeira e controle dos entes.

Apesar das iniciativas normativas para que sejam bem desenhados, a implantação dos portais fica sob responsabilidade de gestores públicos, que podem empregar diferentes graus de esforços para que sejam conformes aos preceitos.

### 2.3.2 Práticas e limitações dos Portais de Transparência

Platt Neto et al. (2007) verificaram que a situação encontrada na realidade brasileira nem sempre corresponde àquela prevista nas normas. Os autores elencam algumas limitações constatadas na transparência das contas públicas:

- Relatórios elaborados exclusivamente para atendimento à legislação: demonstrando falta de preocupação com os interesses e necessidades dos usuários. Observa-se a ausência de resumos, conclusões e glossários, que poderiam facilitar a compreensão das contas públicas;
- Relatórios sem atenção estética: encontram-se demonstrativos com letras de tamanho reduzido, apenas nas cores preta e branca, e sem gráficos ou outras formas de ilustrações;
- Uso de meios restritivos para acesso: publicação das contas públicas no Diário Oficial, bem como em outros meios fora do acesso da maioria da população, constituindo restrição ao acesso às informações;
- Páginas na Internet com erros: verificou-se no Município de Florianópolis, no mês de junho de 2005, que a maioria dos links (conexões) da sua página na Internet referentes às contas públicas estavam desativados. Isto caracteriza uma falsa publicidade do que deveria ser divulgado com o uso

da Internet. Em outros momentos, verificou-se a impossibilidade de impressão de relatórios disponíveis, em função de erros na configuração dos arquivos digitais em formato html; e

- Informações incorretas, incompletas e desatualizadas: são situações em que os demonstrativos distorcem e prejudicam a análise. É frequente a ausência de notas explicativas junto aos demonstrativos contábeis. Deste modo, o ente público não está cumprindo a legislação nem atendendo os interesses dos usuários. Também é comum a presença de relatórios referentes apenas ao último ano, ou referentes apenas a períodos anteriores ao mais recente, que impedem a percepção da evolução e da atualidade. (PLATT NETO et al., 2007, p. 90-91).

Campos et al. (2002) verificaram que essas dificuldades de acesso do mundo virtual se assemelhavam às dificuldades do mundo real e convencionaram chamar essa burocracia de “e-burocracia”. A partir de um estudo realizado em 26 sites de estados e do Distrito Federal, concluíram que os portais são concebidos, de modo geral, seguindo o organograma dos governos e não conforme as necessidades dos cidadãos. Assim, verificou-se a transferência para o mundo virtual da burocracia do mundo real.

## 2.4 MODELOS DE AVALIAÇÃO E DIMENSÕES DE ANÁLISE

Em geral, verifica-se uma grande quantidade de critérios de avaliação. Melo e Gomes (2016) chegaram a identificar três enfoques na avaliação de portais eletrônicos de organizações públicas: a) governança, priorizando prestação de contas, *accountability*, transparência e mecanismos de fortalecimento da democracia; b) gestão, mantendo foco na quantidade e qualidade das informações oferecidas; e c) usabilidade, evidenciando as condições associadas ao uso dos portais. A seguir, são brevemente elencados alguns modelos encontrados na literatura.

Lemos et al. (2004) desenvolveram um modelo de avaliação de interface dos portais de cidades e estados brasileiros a partir da ideia de design centrado no cidadão. Foram estabelecidos critérios com base nas metodologias de análise de estudos da *Human-Computer Interaction* (HCI) adaptadas para a *web*. Os 23 critérios de análise foram agrupados em quatro categorias de avaliação: acessibilidade, otimização (entendida como avaliação do tempo de carregamento da página principal do portal), navegabilidade e tratamento de erros. O portal seria avaliado por esses critérios a partir de observação direta pelo pesquisador, sem uso de escalas ou roteiros estruturados, configurando uma abordagem qualitativa.

O estudo de Vilella (2003) teve como objetivo avaliar portais estaduais brasileiros para prestação de serviços públicos e disseminação de informações na web. A autora realizou uma análise bibliográfica e uniformizou a linguagem utilizada por vários autores, chegando a três dimensões em seu modelo analítico: conteúdo, usabilidade e funcionalidade. Para cada dimensão, foram operacionalizados critérios de avaliação organizados em tabelas de verificação. Foi definida uma pontuação e peso para cada critério, de modo a se chegar a uma nota geral para cada site avaliado.

Bezerra (2012) desenvolveu um modelo de três etapas para avaliar a transparência na execução orçamentária e financeira de municípios brasileiros. A primeira etapa investiga aspectos relacionados à usabilidade dos dados, funcionalidade dos sites e as possibilidades de participação e/ou interação, numa adaptação do já mencionado estudo de Vilella (2003). A segunda etapa consiste em verificar a conformidade dos sites à disponibilização em tempo real de informações sobre licitações, execução da receita e execução da despesa. Por fim, a terceira etapa identifica características qualitativas da informação contábil nos dados disponibilizados segundo padrões internacionais de divulgação. O modelo compreende 40 itens, que recebem pontuação 1 ou 0, conforme verificação de presença ou ausência, sem pesos, permitindo também o cálculo de notas gerais e a formação de *rankings*.

Pavaneli (2015) criou um protocolo para avaliar a divulgação de informações de contratos celebrados para aquisição de bens e execução de obras e serviços públicos em portais de transparência de estados e do Distrito Federal. O protocolo foi composto por 45 questões organizadas em dois grupos: conteúdo e usabilidade. Foi definida uma pontuação para cada grupo, de modo a ser possível calcular uma nota final para cada portal. Também foi realizada uma análise descritiva dos pontos positivos e dos pontos que poderiam ser melhorados em cada portal. Os resultados permitiram gerar um *ranking*, bem como o cálculo de médias por região do Brasil.

Amorim e Menezes (2016) desenvolveram um modelo de avaliação de portais de transparência dos Poderes Executivo e Legislativo municipais baseado nas normas legais e também em normas de avaliação de software. O modelo abrange 443 quesitos que são avaliados, ponderados e sintetizados em dois indicadores de transparência, um para cada Poder: o ITM-e Executivo e o ITM-e Legislativo. Os tipos de informação avaliados para o Executivo foram: Aspectos

Gerais, Despesas, Receitas, Pessoal, Licitações e Contratos, Gestão Fiscal, Patrimônio e Transferências. Já para o Legislativo foram: Aspectos Gerais, Despesas, Pessoal, Licitações e Contratos, Gestão Fiscal, Patrimônio e Produção Legislativa. O formato de índice permite a classificação em *rankings* dos Poderes dos municípios conforme o maior ou menor grau de transparência.

Raupp (2011) estruturou um modelo de avaliação específico para portais de câmaras municipais. O autor baseou-se em estudos anteriores e na observação de portais de câmaras municipais de 10 capitais de estados brasileiros. Então, propôs três dimensões de análise: prestação de contas, transparência e participação. As dimensões foram desdobradas em 25 indicadores que permitem avaliá-las em quatro diferentes capacidades: nula, baixa, média e alta. Trata-se de um protocolo de observação a ser empregado numa abordagem essencialmente qualitativa.

Santana Júnior, Libonati e Vasconcelos (2009) construíram protocolos de observação para avaliar o grau de aderência dos sites dos Poderes/Órgãos governamentais à obrigatoriedade legal da publicação dos instrumentos de transparência fiscal estabelecidos no artigo 48 da LRF. A proposta baseia-se na análise de quatro perspectivas em que se alicerçariam a gestão fiscal responsável com foco no cidadão: planejamento, transparência, responsabilização e controle social. A partir daí, os autores propuseram cinco grupos de questões a serem verificadas, os quais foram considerados modelos de investigação: 22 questões para os Poderes Executivos; 14 questões para os Poderes Judiciários; 15 para os Poderes Legislativos; 17 para os Tribunais de Contas; e 13 para os Ministérios Públicos. A cada questão é atribuída uma pontuação, o que permite calcular uma nota geral e também gerar *rankings*. Como se vê, trata-se de um modelo focado essencialmente no artigo 48 da LRF.

Nunes, Lyrio e Lunkes (2015) basearam-se na Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão-Construtivista (MCDA-C) para elaborar seu modelo de avaliação do nível de transparência dos portais eletrônicos de entes públicos. A partir de um levantamento da legislação (LRF, Lei da Transparência e LAI) e de entrevistas com auditores dos Tribunais de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, chegaram a 36 itens a serem avaliados numa escala de cinco pontos. Esses itens foram agrupados em três áreas: (a) conteúdo informacional; (b) usabilidade; e (c) disponibilização de dados. A partir da avaliação dos critérios, calcula-se uma avaliação global, que permite comparações entre entes avaliados.

Melo e Gomes (2016) propuseram um modelo de avaliação específico para portais de Tribunais de Justiça. A partir de um levantamento de diversos outros modelos, elegeram critérios para avaliar a capacidade de tais portais proverem informações aos usuários. O modelo compreende quatro dimensões: (a) funcionalidade, (b) transparência, (c) interação, e (d) estrutura tecnológica. Avalia a presença/ausência de quesitos, bem como atribui uma pontuação para cada dimensão de análise com base no atendimento de tais quesitos. Assim, também é possível se estabelecer *rankings* entre os Tribunais de Justiça.

Por fim, merecem menção três instrumentos desenvolvidos para avaliação de portais baseados na Lei da Transparência e na Lei de Acesso à Informação. O primeiro deles é o questionário utilizado na pesquisa *Ranking* Nacional de Transparência, realizado pelo Ministério Público Federal, em 2015, em todos os portais das prefeituras municipais brasileiras (BRASIL, 2016b). O questionário possui 16 itens e abrange apenas os principais aspectos das leis. O segundo instrumento é um questionário desenvolvido por órgãos federais e estaduais do estado do Tocantins, que visou orientar os municípios sobre os requisitos necessários aos portais de transparência (TOCANTINS, 2016). O questionário contém ao todo 73 itens de cumprimento obrigatório. O terceiro instrumento é o utilizado pela Associação Contas Abertas para construir o Índice de Transparência, que avalia os portais de transparência dos Executivos Estaduais e dos Executivos de capitais de Estados. O instrumento é composto por 26 itens baseados nas leis e no julgamento de especialistas (ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS, 2016).

Em suma, nota-se que alguns modelos são mais voltados para a conformidade legal, enquanto outros procuram avaliar com maior ênfase aspectos relacionados à navegação nos portais. Em alguns casos, os autores escolhem livremente os itens a serem avaliados por seus modelos. Melo e Gomes (2016) excluíram, por exemplo, o item “prestação de contas” previsto em outros estudos tomados como base, por fugir do escopo da pesquisa. Pode-se notar que cada modelo acaba por retratar a visão dos autores sobre o que deveria consistir a avaliação de um portal. Assim, conforme observa Vilella (2003), são vários os modelos propostos na literatura, sem que haja uma sistematização de variáveis, parecendo existir unanimidade mesmo apenas na dificuldade de se proceder a avaliações que revelem resultados completos e objetivos.

### 3 METODOLOGIA

O objetivo dessa pesquisa foi analisar o grau de cumprimento, por parte dos municípios paranaenses com mais de 50.000 habitantes, das determinações sobre transparência propostos pela Lei de Transparência e pela Lei de Acesso à Informação.

Na classificação de níveis de pesquisa de Gil (1994), essa pesquisa se delinea como descritiva. Esses estudos objetivam estudar as características de um grupo, bem como verificar o nível de atendimento a determinados parâmetros.

Segundo Creswell (2007), há três decisões essenciais que fazem parte do processo de elaboração de uma pesquisa: a definição da alegação de conhecimento feita pelo pesquisador, a estratégia de investigação e o método de coleta e análise de dados utilizado. No caso, a alegação de conhecimento (ou suposição filosófica) se aproxima mais da pós-positivista por se procurar observar e mensurar a realidade objetiva que existe no mundo “lá fora”, por se desenvolver uma medida numérica de observação, por se começar com uma teoria e se partir para dados que a apoiem ou a refutem.

Quanto à estratégia de investigação, foi aplicada uma lista de verificação estruturada em portais de transparência disponíveis na internet. Os casos selecionados correspondem a um grupo específico de municípios, os quais foram submetidos à coleta de dados num dado momento do tempo, caracterizando aquilo que na classificação de Creswell (2007) corresponde a um levantamento, uma das estratégias associadas à técnica quantitativa.

A amostra de portais de transparência analisados compreendeu a seleção não probabilística de municípios paranaenses com população superior a 50.000 habitantes. Segundo estimativas para população residente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016), existem 35 municípios que atendem a essa condição.

Por fim, ainda seguindo a classificação de Creswell (2007), o método de coleta e análise de dados empregado foi o de coleta por observação. A observação sistemática, também designada como estruturada, planejada ou controlada, utiliza-se de instrumentos para coleta dos dados, é realizada em condições controladas e constitui um procedimento objetivo utilizado para responder a propósitos preestabelecidos (GIL, 1994; MARCONI; LAKATOS, 1999; LAKATOS; MARCONI, 2004).



O protocolo de observação aplicado nessa pesquisa consistiu numa adaptação do instrumento desenvolvido em conjunto entre a CGU, Controladoria Geral do Estado do Tocantins (CGE/TO), Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO) e Ministério Público Estadual do Tocantins (MPE/TO) (TOCANTINS, 2016). Trata-se de um *check list* com itens de cumprimento obrigatório extraídos basicamente da Lei de Transparência e da Lei de Acesso à Informação, bem como de seus respectivos decretos regulamentadores.

Vale ressaltar que um segundo *check list* semelhante foi desenvolvido unicamente pela CGU (BRASIL, 2013). Porém, este é mais sintético e enfatiza o cumprimento de itens previstos na Lei Complementar nº 131/2009. Desse modo, optou-se por adotar o primeiro por este atender de maneira mais satisfatória ao objetivo da pesquisa e por ser mais abrangente, contemplando também itens previstos na Lei Federal nº 12.527/2011.

Antes de ser aplicado, o instrumento foi adaptado para adotar a perspectiva do usuário do portal, tendo sido excluídas as seções que originalmente tratavam do sistema integrado de administração financeira e da regulamentação da LAI. Esses quesitos não seriam passíveis de avaliação por meio da navegação pelo portal. O resultado foram 53 itens divididos em 3 seções: a) 23 itens sobre o conteúdo dos portais; b) 27 itens sobre o sítio eletrônico; e c) 3 itens sobre o cumprimento da LAI (Quadros 2, 3 e 4, respectivamente).

QUADRO 2 - SOBRE O CONTEÚDO DOS PORTAIS

Item	Assunto	Referência
<b>Despesas</b>		
1	Data da despesa (possibilidade de acompanhar a publicação das despesas em tempo real)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48-A, inc. I)</li> <li>• Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. II)</li> </ul>
2	Nº e valor do empenho, liquidação e pagamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48-A, inc. I)</li> <li>• Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea a)</li> <li>• Lei nº 12.527/11 (Art. 5º e art. 8º, §1º, inc. III)</li> </ul>
3	Número de processo da execução	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48-A, inc. I)</li> <li>• Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea b)</li> </ul>
4	Classificação orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48-A, inc. I)</li> <li>• Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea c)</li> </ul>
5	Identificação da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48-A, inc. I)</li> <li>• Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea d)</li> </ul>
6	Procedimento licitatório realizado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48-A, inc. I)</li> <li>• Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea e)</li> </ul>
7	Descrição do bem fornecido ou serviço prestado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48-A, inc. I)</li> <li>• Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea f)</li> </ul>

<b>Receitas</b>		
8	Data da posição (possibilidade de acompanhar a publicação das receitas em tempo real)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48-A, inc. II)</li> <li>• Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. II)</li> </ul>
9	Natureza da receita	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48-A, inc. II)</li> <li>• Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II caput)</li> </ul>
10	Valor da previsão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48-A, inc. II)</li> <li>• Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea a)</li> </ul>
11	Valor do lançamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48-A, inc. II)</li> <li>• Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea b)</li> </ul>
12	Valor de arrecadação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48-A, inc. II)</li> <li>• Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea c)</li> </ul>
<b>Informações financeiras</b>		
13	Plano Plurianual (PPA) vigente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48)</li> </ul>
14	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48)</li> </ul>
15	Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48)</li> </ul>
16	Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48)</li> </ul>
17	Prestação de contas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48)</li> <li>• Lei 12.527/2011 (art. 7º, inc. VII, alínea b)</li> </ul>
18	Relatório resumido da execução orçamentária (RREO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48)</li> </ul>
19	Relatório de gestão fiscal (RGF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (art. 48)</li> </ul>
<b>Procedimentos licitatórios</b>		
20	Informações concernentes a procedimentos licitatórios e contratos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 12.527/2011 (art. 8 § 1º inc. IV e art. 7º, inc. VI)</li> </ul>
21	Resumo dos instrumentos de contrato ou seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 8.666/93 (Arts. 116, 177, 119 e 124)</li> </ul>
22	Relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta e indireta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 8.666/93 (Art. 16)</li> </ul>
<b>Série histórica</b>		
23	Série histórica do conteúdo (a partir da obrigatoriedade de cumprimento da lei)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Complementar nº 131/2009 (Art. 73-B)</li> </ul>

FONTE: Adaptado de TOCANTINS (2016).

Os itens não foram ponderados, a fim de não se introduzir subjetividade. A partir da verificação nos portais, foi possível se chegar a um indicador do percentual de cumprimento legal de cada portal avaliado.

QUADRO 3 - SOBRE O SÍTIO ELETRÔNICO

<b>Item</b>	<b>Assunto</b>	<b>Referência</b>
1	Nome do domínio (deve seguir o padrão "tc.uf.gov.br")	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução CGI.br/RES/2008/8/P</li> </ul>
2	Registro no site "Contas Públicas"	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 9.755/98</li> </ul>

3	Arquivo da Lei nº 12.527/11 - LAI e seu respectivo regulamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 12.527/11 (Art. 5º, art. 6º, inc. I e art. 7º, inc. I)</li> </ul>
4	Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 12.527/11 (Art. 5º, art. 6º, inc. I, art. 7º, inc. I e art. 9º, inc. I)</li> </ul>
5	Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) eletrônico - e-SIC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 12.527/11 (Art. 10, §2º)</li> </ul>
6	Documentos classificados e desclassificados (de acordo com o grau de sigilo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 12.527/11 (Art. 30, inc. I e II)</li> </ul>
7	Relatório estatístico sobre atendimento a pedidos de informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 12.527/11 (Art. 30, inc. III)</li> </ul>
8	Programas, ações, projetos e obras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CF/88 (Art. 37, caput e §1º)</li> <li>• Lei 12.527/2011 (art. 7º inciso VII, alínea a)</li> </ul>
9	Lista nominal dos servidores, respectivos cargos/funções e remunerações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CF/88 (Art. 37)</li> <li>• Entendimento STF: Agravo (ARE) 652777, 23/04/15: "...é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias."</li> </ul>
10	Competências do órgão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CF/88 (Art. 37)</li> <li>• Lei 12.527/2011 (art. 8º inciso I)</li> </ul>
11	Estrutura organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CF/88 (Art. 37)</li> <li>• Lei 12.527/2011 (art. 8º inciso I)</li> </ul>
12	Endereços	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CF/88 (Art. 37)</li> <li>• Lei 12.527/2011 (art. 8º inciso I)</li> </ul>
13	Telefones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CF/88 (Art. 37)</li> <li>• Lei 12.527/2011 (art. 8º inciso I)</li> </ul>
14	Horários	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CF/88 (Art. 37)</li> <li>• Lei 12.527/2011 (art. 8º inciso I)</li> </ul>
15	Repasse ou transferências de recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CF/88 (Art. 37)</li> <li>• Lei 12.527/2011 (art. 8º inciso II)</li> </ul>
16	Patrimônio Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 12.527/11 (Art. 7º, inc. VI)</li> </ul>
17	Inspeções, auditorias e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 12.527/11 (Art. 7º, inc. VII, b)</li> </ul>
18	Perguntas frequentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CF/88 (Art. 37)</li> <li>• Lei 12.527/2011 (art. 8º, § 1º, inc. VI)</li> </ul>
19	Ferramenta de pesquisa (ex.: lupa no site)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 10.098/2000 (Art. 17)</li> <li>• Decreto nº 5.296/2004 (Art. 47)</li> <li>• Lei nº 12.527/11 (Art. 5º e 8º, §3, inc. I)</li> <li>• LRF (Art. 48, inc. II)</li> <li>• Decreto nº 7.185/2010 (Art. 6º, caput e § único e art. 7º, caput)</li> </ul>
20	Data da informação (atualidade das informações)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF (Art. 48, inc. II)</li> <li>• Lei nº 12.527/11 (Art. 8º, §3, inc. VI)</li> <li>• Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º, §2º, inc. II)</li> </ul>
21	Seção "Fale Conosco"	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 12.527/11 (Art. 5º e Art. 8º, §3, inc. VII)</li> </ul>
22	Acesso livre, sem necessidade de cadastramento ou senhas de acesso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 12.527/11 (Art. 10º, §1º)</li> <li>• Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º, §2º, Inc. III)</li> </ul>
23	Acessibilidade de conteúdo (ex.: aumento da fonte)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 10.098/2000 (art.17)</li> <li>• Decreto nº 5.296/2004 (art. 47)</li> <li>• Lei nº 12.527/11 (Art. 5º e Art. 8º, §3, inc. VIII)</li> <li>• LRF (Art. 48, inc. II)</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto nº 7.185/10 (Art. 6º, caput e art. 7º, caput)</li> </ul>
24	Gravação de relatório (possibilidade de exportação de dados em diversos formatos eletrônicos tais como planilhas e texto)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lei nº 12.527/11 (Art. 4º, inc. I; art. 7º, inc. IV; e art. 8º, §3º, II)</li> <li>Decreto nº 7.185/2010 (Art. 6º, inc. I)</li> </ul>
25	Formatos utilizados para a estruturação das informações	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lei nº 12.527/11 (Art. 5º e art. 8º, §3º, IV)</li> <li>LRF (Art. 48, inc. II)</li> <li>Decreto nº 7.185/2010 (Art. 6º, caput e § único e art. 7º, caput)</li> </ul>
26	Responsável pelo site	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lei nº 12.527/11 (Art. 5º)</li> </ul>
27	Audiências ou consultas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>LRF (Art. 8º, §4º e art. 48 § único, inc. I)</li> <li>Lei nº 12.527/11 (Art. 9º, inc. II)</li> </ul>

FONTE: Adaptado de TOCANTINS (2016).

A rotina de navegação consistiu no acesso à página principal e numa navegação por todos os itens dos menus principais, acessando-se o primeiro nível em busca de informações. Em seguida, após acessar a página inicial, foi realizada uma procura pela seção específica de “Transparência”, onde se procurou identificar os itens da tabela de verificação. A coleta de dados foi realizada durante os meses de março e abril de 2017.

QUADRO 4 - SOBRE O CUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Item	Assunto	Referência
1	Cumprimento dos prazos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lei nº 12.527/11 (Art. 11, §§1º e 2º)</li> </ul>
2	Responde ao que se pergunta, atendendo ao pedido de informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lei nº 12.527/11 (Art. 11)</li> </ul>
3	Acompanhamento da solicitação (protocolo de atendimento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lei nº 12.527/11 (Art. 9º, inc. I, c)</li> </ul>

FONTE: Adaptado de TOCANTINS (2016).

Após a realização da coleta de dados diretamente nos portais seguindo o protocolo de observação, foram realizados pedidos de informação nos canais de comunicação disponíveis (e-SIC, ouvidoria ou e-mail disponível para contato, conforme o caso), para fins de verificação dos itens de cumprimento da LAI. Foi encaminhado o seguinte texto: “Com fundamento no artigo 10 da Lei 12.527/2011, gostaria de ser informado sobre as quantidades de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos por este Município no exercício de 2016”. A solicitação de pedido de informação foi realizada em abril de 2017.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta os resultados e análise da pesquisa. Está subdividida em três partes. A primeira apresenta uma visão geral dos municípios pesquisados e respectivos portais. A segunda, os resultados por itens avaliados, exibindo uma visão geral do atendimento do *check list*. Por fim, a terceira parte dispõe *rankings* dos municípios conforme seu grau de atendimento dos itens pesquisados.

### 4.1 MUNICÍPIOS PESQUISADOS

A Tabela 1 dispõe a relação dos municípios junto das respectivas populações e portais avaliados. Existe alguma concentração na capital do Estado, Curitiba, que possui 1.893.997 habitantes. O município com menor quantidade de população pesquisado foi Marechal Cândido Rondon, com 51.306 habitantes.

A avaliação foi realizada a partir da verificação do cumprimento ou não cumprimento dos itens contemplados pela pesquisa. Assim, os percentuais apresentados nas próximas seções correspondem ao grau de cumprimento desses itens avaliados por parte dos portais de transparência.

### 4.2 RESULTADOS DOS ITENS AVALIADOS

As Tabelas 2, 3 e 4 apresentam, respectivamente, os percentuais de cumprimento de determinações obrigatórias sobre o conteúdo dos portais, sobre o sítio eletrônico e quanto ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

#### 4.2.1. Sobre o conteúdo dos portais

Conforme se verifica na Tabela 2, no que diz respeito ao conteúdo dos portais, de modo geral, a média total de cumprimento dos itens avaliados foi de 84%. Verificam-se elevados percentuais de divulgação de dados acerca da execução orçamentária, sendo que, em média, há maior atendimento à publicação de dados da despesa (98%) do que da receita (90%). Todos os municípios pesquisados divulgam informações relativas aos quesitos avaliados das despesas, com exceção

do portal de Ibiporã, que apresenta somente relatório de despesas segundo as categorias econômicas.

TABELA 1 - MUNICÍPIOS PESQUISADOS

Ordem	Município	População <sup>1</sup>	Endereço do portal
1º	Curitiba	1.893.997	<a href="http://www.curitiba.pr.gov.br">www.curitiba.pr.gov.br</a>
2º	Londrina	553.393	<a href="http://www.londrina.pr.gov.br">www.londrina.pr.gov.br</a>
3º	Maringá	403.063	<a href="http://www.maringa.pr.gov.br">www.maringa.pr.gov.br</a>
4º	Ponta Grossa	341.130	<a href="http://www.pontagrossa.pr.gov.br">www.pontagrossa.pr.gov.br</a>
5º	Cascavel	316.226	<a href="http://www.cascavel.pr.gov.br">www.cascavel.pr.gov.br</a>
6º	São José dos Pinhais	302.759	<a href="http://www.sjp.pr.gov.br">www.sjp.pr.gov.br</a>
7º	Foz do Iguaçu	263.915	<a href="http://www.pmfi.pr.gov.br">www.pmfi.pr.gov.br</a>
8º	Colombo	234.941	<a href="http://www.colombo.pr.gov.br">www.colombo.pr.gov.br</a>
9º	Guarapuava	179.256	<a href="http://www.guarapuava.pr.gov.br">www.guarapuava.pr.gov.br</a>
10º	Paranaguá	151.829	<a href="http://www.paranagua.pr.gov.br">www.paranagua.pr.gov.br</a>
11º	Araucária	135.459	<a href="http://www.araucaria.pr.gov.br">www.araucaria.pr.gov.br</a>
12º	Toledo	133.824	<a href="http://www.toledo.pr.gov.br">www.toledo.pr.gov.br</a>
13º	Apucarana	131.571	<a href="http://www.apucarana.pr.gov.br">www.apucarana.pr.gov.br</a>
14º	Pinhais	128.256	<a href="http://www.pinhais.pr.gov.br">www.pinhais.pr.gov.br</a>
15º	Campo Largo	125.719	<a href="http://www.campolargo.pr.gov.br">www.campolargo.pr.gov.br</a>
16º	Arapongas	116.960	<a href="http://www.arapongas.pr.gov.br">www.arapongas.pr.gov.br</a>
17º	Almirante Tamandaré	114.129	<a href="http://www.tamandare.pr.gov.br">www.tamandare.pr.gov.br</a>
18º	Umuarama	109.132	<a href="http://www.umuarama.pr.gov.br">www.umuarama.pr.gov.br</a>
19º	Piraquara	106.132	<a href="http://www.piraquara.pr.gov.br">www.piraquara.pr.gov.br</a>
20º	Cambé	104.592	<a href="http://www.cambe.pr.gov.br">www.cambe.pr.gov.br</a>
21º	Fazenda Rio Grande	93.730	<a href="http://www.fazendariogrande.pr.gov.br">www.fazendariogrande.pr.gov.br</a>
22º	Campo Mourão	93.547	<a href="http://www.campomourao.pr.gov.br">www.campomourao.pr.gov.br</a>
23º	Sarandi	91.344	<a href="http://www.sarandi.pr.gov.br">www.sarandi.pr.gov.br</a>
24º	Francisco Beltrão	87.491	<a href="http://www.franciscobeltrao.pr.gov.br">www.franciscobeltrao.pr.gov.br</a>
25º	Paranavaí	87.316	<a href="http://www.paranavai.pr.gov.br">www.paranavai.pr.gov.br</a>
26º	Pato Branco	79.869	<a href="http://www.patobranco.pr.gov.br">www.patobranco.pr.gov.br</a>
27º	Cianorte	78.553	<a href="http://www.cianorte.pr.gov.br">www.cianorte.pr.gov.br</a>
28º	Telêmaco Borba	76.550	<a href="http://www.telemacoborba.pr.gov.br">www.telemacoborba.pr.gov.br</a>
29º	Castro	71.159	<a href="http://www.castro.pr.gov.br">www.castro.pr.gov.br</a>
30º	Rolândia	64.028	<a href="http://www.rolandia.pr.gov.br">www.rolandia.pr.gov.br</a>
31º	Irati	60.070	<a href="http://www.irati.pr.gov.br">www.irati.pr.gov.br</a>
32º	União da Vitória	56.650	<a href="http://www.uniaodavitoria.pr.gov.br">www.uniaodavitoria.pr.gov.br</a>
33º	Ibiporã	52.848	<a href="http://www.ibipora.pr.gov.br">www.ibipora.pr.gov.br</a>
34º	Prudentópolis	51.849	<a href="http://www.prudentopolis.pr.gov.br">www.prudentopolis.pr.gov.br</a>
35º	Marechal Cândido Rondon	51.306	<a href="http://www.mcr.pr.gov.br">www.mcr.pr.gov.br</a>

FONTE: O autor (2017).

NOTA: (1) Conforme estimativas da população residente publicadas pelo IBGE (2016).

Quanto à receita, os itens com maiores frequências de disponibilização são o valor da arrecadação e a natureza da receita (ambos 100%). Informações sobre lançamento da despesa foram as menos frequentes, tendo sido verificadas em apenas 60% dos casos.

TABELA 2 - SOBRE O CONTEÚDO DOS PORTAIS

Item	Assunto	N	%
<b>Despesas</b>			
1	Data da despesa (possibilidade de acompanhar a publicação das despesas em tempo real)	34	97%
2	Nº e valor do empenho, liquidação e pagamento	34	97%
3	Número de processo da execução	34	97%
4	Classificação orçamentária	35	100%
5	Identificação da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento	34	97%
6	Procedimento licitatório realizado	34	97%
7	Descrição do bem fornecido ou serviço prestado	34	97%
	Média	34,1	98%
<b>Receitas</b>			
8	Data da posição (possibilidade de acompanhar a publicação das receitas em tempo real)	34	97%
9	Natureza da receita	35	100%
10	Valor da previsão	33	94%
11	Valor do lançamento	21	60%
12	Valor de arrecadação	35	100%
	Média	31,6	90%
<b>Informações financeiras</b>			
13	Plano Plurianual (PPA) vigente	30	86%
14	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente	22	63%
15	Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente	22	63%
16	Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD)	25	71%
17	Prestação de contas	9	26%
18	Relatório resumido da execução orçamentária (RREO)	32	91%
19	Relatório de gestão fiscal (RGF)	31	89%
	Média	24,4	70%
<b>Procedimentos licitatórios</b>			
20	Informações concernentes a procedimentos licitatórios e contratos	35	100%
21	Resumo dos instrumentos de contrato ou seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior	19	54%
22	Relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta e indireta	21	60%
	Média	25,0	71%
<b>Série histórica</b>			
23	Série histórica do conteúdo (a partir da obrigatoriedade de cumprimento da lei)	34	97%
	Média total	29,4	84%

FONTE: O autor (2017).

No grupo de itens de informações financeiras, a média de cumprimento de divulgação dos itens avaliados foi de 70%. Os mais disponibilizados pelos portais foram os relatórios resumidos da execução orçamentária, em 91% dos casos, e os relatórios de gestão fiscal, em 89% dos casos. Por outro lado, apenas 26% divulgam suas prestações de contas. Em diversos casos, ocorre divulgação da LDO e LOA

desatualizados, com mais de um exercício de defasagem, sendo que apenas o PPA ainda estava em vigência. Isso ocorreu, por exemplo, nos portais de Telêmaco Borba, Castro e União da Vitória.

Acerca da divulgação de informações relacionadas a procedimentos licitatórios, verificou-se que a média de atendimento dos itens pesquisados nessa categoria foi de 71%. A totalidade dos portais (100%) contém informações sobre as licitações já realizadas ou em andamento, bem como dos contratos executados pelos municípios, mesmo que incompletas em alguns casos. O portal de Almirante Tamandaré, por exemplo, divulga apenas dados gerais de suas licitações e contratos, porém, não permite acesso aos arquivos dos editais, das atas de registro de preços ou dos contratos. Ainda nesse grupo, uma menor proporção dos portais (54%) divulga as relações mensais de todas as compras realizadas pelo município, conforme determina a Lei de Licitações.

Por fim, quanto à divulgação da série histórica das informações, 97% dos portais disponibilizam informações de anos anteriores. Disponibilizar dados históricos é importante por possibilitar a realização de análises de séries temporais.

#### 4.2.2. Sobre o sítio eletrônico

Os resultados para a avaliação do sítio eletrônico são apresentados na Tabela 3. Em geral, a média de cumprimento desse conjunto de itens foi de 77%. Merecem destaque sete itens que apresentaram cumprimento por todos os portais pesquisados (100%): nome do domínio seguindo o padrão, registro no portal Contas Públicas, lista dos servidores, endereços, telefones, dados de repasses ou transferências de recursos e acesso livre às informações.

Sobre o nome do domínio, conforme se verifica na Tabela 1, todos os portais apresentam conformidade com o padrão definido pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.BR, 2008). Segundo o Comitê, os domínios “.gov.br” são reservados para o Governo Brasileiro, sendo que, excetuados os órgãos da esfera federal, os demais deverão ser alojados sob as siglas dos Estados correspondentes (ex.: sp.gov.br, am.gov.br, etc.).



TABELA 3 - SOBRE O SÍTIO ELETRÔNICO

Item	Assunto	N	%
1	Nome do domínio (deve seguir o padrão “município.uf.gov.br”)	35	100%
2	Registro no Contas Públicas	35	100%
3	Arquivo da Lei nº 12.527/11 - LAI e seu respectivo regulamento	25	71%
4	Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico	29	83%
5	Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) eletrônico - e-SIC	33	94%
6	Documentos classificados e desclassificados (de acordo com o grau de sigilo)	0	0%
7	Relatório estatístico sobre atendimento a pedidos de informação	20	57%
8	Programas, ações, projetos e obras	31	89%
9	Lista nominal dos servidores, respectivos cargos/funções e remunerações	35	100%
10	Competências do órgão	22	63%
11	Estrutura organizacional	34	97%
12	Endereços	35	100%
13	Telefones	35	100%
14	Horários	33	94%
15	Repasse ou transferências de recursos	35	100%
16	Patrimônio Público	33	94%
17	Inspeções, auditorias e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo	4	11%
18	Perguntas frequentes	22	63%
19	Ferramenta de pesquisa (ex.: lupa no site)	30	86%
20	Data da informação (atualidade das informações)	33	94%
21	Seção “Fale Conosco”	34	97%
22	Acesso livre, sem necessidade de cadastramento ou senhas de acesso	35	100%
23	Acessibilidade de conteúdo (ex.: aumento da fonte)	11	31%
24	Gravação de relatório (possibilidade de exportação de dados em diversos formatos eletrônicos tais como planilhas e texto)	34	97%
25	Formatos utilizados para a estruturação das informações	1	3%
26	Responsável pelo site	24	69%
27	Audiências ou consultas públicas	30	86%
	Média	27,0	77%

FONTE: O autor (2017).

Em consulta ao site Contas Públicas, foi verificado que todos os municípios possuem registro (100%). No entanto, apesar de estarem registrados, nem todos possuem informações cadastradas. Esse foi o caso dos municípios de Ponta Grossa, Paranaguá, Apucarana, Campo Largo, Umuarama, Fazenda Rio Grande e Paranavaí. Vale ressaltar que o site Contas Públicas foi criado pela Lei n.º 9.755/1998 com a finalidade de divulgar dados e informações relacionadas a orçamento e compras realizadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1998).

Sobre os servidores, todos os portais também divulgam relação com seus nomes, respectivos cargos e remunerações.

Todos os portais disponibilizam informações sobre repasses e transferências de recursos (100%). Trata-se de um conjunto de informações importante, pois boa

parte da receita aplicada pelos municípios provém de transferências, especialmente as constitucionais.

Dois itens diretamente ligados ao acesso à informação são a acessibilidade de conteúdo e o acesso livre, sem necessidade de cadastramento de senhas de acesso. O primeiro foi verificado em 31% dos portais avaliados. Diversos sites possuem ferramentas para ampliar ou reduzir o tamanho das fontes ou ajustar o contraste. Alguns possuem opções de acessibilidade na página da transparência, mas não na página principal da prefeitura do município.

Já o acesso livre foi verificado em 100% dos portais. Em regra, não se pede que o usuário realize cadastro ou confirme que não é robô. A exceção é o portal do município de Campo Largo, que pede ao usuário que realize uma operação matemática. Apesar de ser relativamente simples, pode caracterizar uma limitação ao livre acesso às informações.

O item com menor grau de atendimento foi a divulgação de documentos classificados e desclassificados, que não foi localizado em nenhum portal (0%). Os incisos I e II do artigo 30 da lei 12.527/2011 exigem que, nos termos de regulamento, sejam publicados o rol de informações desclassificadas nos últimos 12 meses e o rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura.

O segundo item com menor grau de atendimento foi a indicação dos formatos utilizados para a estruturação das informações (3%), tendo sido identificado apenas no portal de Curitiba. Esse portal de transparência possui link que conduz o usuário ao portal de dados abertos do município, onde são disponibilizadas bases de dados dos diversos órgãos do Governo Municipal para download. Há uma cartilha para desenvolvedores que discorre sobre os formatos de dados utilizados. Nos portais dos demais municípios, porém, não foi identificada página ou documento que informasse aos usuários, por exemplo, os formatos possíveis para exportação, sua compatibilidade com softwares livres e/ou proprietários e possibilidades de edição.

A realização de audiências ou consultas públicas foi verificada como prática frequente pelos portais municipais em 86% dos casos. Na inexistência de página específica para divulgar essas práticas, houve sua identificação a partir de buscas nas notícias veiculadas pelo próprio portal.

#### 4.2.3. Sobre o cumprimento da Lei de Acesso à Informação

Para fins de avaliação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação, foi enviado um pedido de informação através do meio de comunicação disponível em cada caso. Conforme se verifica na Tabela 4, houve resposta no prazo de 20 dias por parte de apenas 13 dos portais (37%), sendo que, destes, apenas 10 (29%) responderam adequadamente ao que se perguntou. O município de Toledo, apesar de possuir e-SIC, respondeu solicitando que o pedido de informação fosse protocolado presencialmente na sede da Prefeitura. Os municípios de Cascavel e Maringá responderam, mas não informaram os dados solicitados.

TABELA 4 - SOBRE O CUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Item	Assunto	N	%
1	Cumprimento dos prazos	13	37%
2	Responde ao que se pergunta, atendendo ao pedido de informação	10	29%
3	Acompanhamento da solicitação (protocolo de atendimento)	23	66%
	Média	15,3	44%

FONTE: O autor (2017).

Nos casos dos portais dos municípios de Rolândia e Francisco Beltrão, a resposta consistiu em informar o link para a página da internet da Prefeitura onde constam as informações. Apesar de não terem informado diretamente os dados solicitados, considerou-se que atenderam ao que se perguntou.

Quanto à possibilidade de acompanhamento do pedido de informação, 23 portais (66%) possuem ferramentas de acompanhamento de pedidos no próprio portal ou ao menos geram um número de protocolo. Os demais portais não possibilitam esse tipo de acompanhamento.

Ressalte-se que esse acompanhamento é relevante para o cidadão que faz a consulta. O acompanhamento do portal da prefeitura de Londrina merece destaque, por manter quem solicita a informação atualizado de seu andamento através de e-mails e por possibilitar inclusive o acompanhamento do trâmite interno do pedido na diretoria geral do órgão com as datas de cada movimentação. Ao final, é disponibilizado questionário para que se avalie o serviço de informação.

### 4.3 RESULTADOS DOS PORTAIS AVALIADOS

Esta seção apresenta os resultados de cumprimento dos itens avaliados por portal de transparência de cada município pesquisado. As Tabelas apresentam *rankings* de acordo com o percentual de cumprimento, em ordem decrescente.

#### 4.3.1 *Ranking* geral dos portais

A Tabela 5 relaciona os portais de acordo com o cumprimento do total dos grupos de itens avaliados (conformidade de conteúdo, conformidade do sítio eletrônico e cumprimento da LAI). Os percentuais correspondem à proporção de itens que atendem às determinações legais do total de 53 itens que compuseram a avaliação. Trata-se do *ranking* geral da avaliação realizada.

Os três portais mais bem classificados foram os de Cascavel, Curitiba e Londrina (todos com 87%). Assim, pode-se afirmar que, segundo os critérios considerados para avaliação nessa pesquisa, esses são os portais que atendem em maior grau às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação.

Por outro lado, ficaram com menores percentuais de cumprimento dos itens avaliados os portais de transparência de Ibiporã (47%) de Prudentópolis (62%). Nessa avaliação geral, a amplitude da variação foi de 40%, oscilando entre os extremos de 47% e 87%. A média de itens atendidos por portal foi de 41,5, que corresponde a 75% do total de 55 itens.

TABELA 5 - RANKING DOS PORTAIS QUANTO AO CUMPRIMENTO GERAL DOS ITENS AVALIADOS

Município	N	%
Cascavel	48	87%
Curitiba	48	87%
Londrina	48	87%
Maringá	46	84%
Campo Mourão	45	82%
Colombo	45	82%
Pinhais	45	82%
Piraquara	45	82%
Toledo	45	82%
Paranavaí	44	80%
Arapongas	43	78%
Araucária	43	78%
Cianorte	43	78%
Guarapuava	43	78%
Irati	43	78%
Cambé	42	76%
Foz do Iguaçu	42	76%
Marechal Cândido Rondon	42	76%
Rolândia	42	76%
Sarandi	42	76%
Apucarana	41	75%
Castro	41	75%
Fazenda Rio Grande	41	75%
Francisco Beltrão	41	75%
Paranaguá	41	75%
Pato Branco	40	73%
São José dos Pinhais	39	71%
União da Vitória	39	71%
Ponta Grossa	38	69%
Almirante Tamandaré	37	67%
Campo Largo	37	67%
Telêmaco Borba	36	65%
Umuarama	36	65%
Prudentópolis	34	62%
Ibiporã	26	47%
Média	41,5	75%

FONTE: O autor (2017).

#### 4.3.2 Ranking dos portais quanto ao conteúdo

A Tabela 6 apresenta o grau de cumprimento dos 23 itens relacionados ao conteúdo do portal: despesas, receitas, informações financeiras, procedimentos licitatórios e disponibilização de série histórica das informações.

TABELA 6 - RANKING DOS PORTAIS QUANTO AO CONTEÚDO

Município	Despesas		Receitas		Informações financeiras		Procedimentos licitatórios		Série histórica	Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	Sim/Não	N	%
Campo Mourão	7	100%	5	100%	7	100%	2	67%	Sim	22	96%
Cascavel	7	100%	5	100%	7	100%	2	67%	Sim	22	96%
Cianorte	7	100%	5	100%	7	100%	2	67%	Sim	22	96%
Maringá	7	100%	5	100%	6	86%	3	100%	Sim	22	96%
Paranavaí	7	100%	5	100%	6	86%	3	100%	Sim	22	96%
Pinhais	7	100%	5	100%	6	86%	3	100%	Sim	22	96%
Piraquara	7	100%	5	100%	6	86%	3	100%	Sim	22	96%
Toledo	7	100%	4	80%	7	100%	3	100%	Sim	22	96%
Colombo	7	100%	5	100%	6	86%	2	67%	Sim	21	91%
Curitiba	7	100%	4	80%	7	100%	2	67%	Sim	21	91%
Irati	7	100%	5	100%	6	86%	2	67%	Sim	21	91%
Londrina	7	100%	4	80%	7	100%	2	67%	Sim	21	91%
Marechal Cândido Rondon	7	100%	4	80%	6	86%	3	100%	Sim	21	91%
Paranaguá	7	100%	5	100%	6	86%	2	67%	Sim	21	91%
Pato Branco	7	100%	5	100%	5	71%	3	100%	Sim	21	91%
Cambé	7	100%	4	80%	6	86%	2	67%	Sim	20	87%
Guarapuava	7	100%	5	100%	5	71%	2	67%	Sim	20	87%
São José dos Pinhais	7	100%	4	80%	6	86%	2	67%	Sim	20	87%
Apucarana	7	100%	5	100%	5	71%	1	33%	Sim	19	83%
Arapongas	7	100%	5	100%	3	43%	3	100%	Sim	19	83%
Araucária	7	100%	4	80%	6	86%	1	33%	Sim	19	83%
Castro	7	100%	5	100%	3	43%	3	100%	Sim	19	83%
Foz do Iguaçu	7	100%	4	80%	6	86%	1	33%	Sim	19	83%
Sarandi	7	100%	4	80%	4	57%	3	100%	Sim	19	83%
Umuarama	7	100%	5	100%	3	43%	3	100%	Sim	19	83%
Campo Largo	7	100%	5	100%	2	29%	3	100%	Sim	18	78%
Fazenda Rio Grande	7	100%	5	100%	3	43%	2	67%	Sim	18	78%
Telêmaco Borba	7	100%	5	100%	3	43%	2	67%	Sim	18	78%
União da Vitória	7	100%	5	100%	3	43%	2	67%	Sim	18	78%
Francisco Beltrão	7	100%	4	80%	4	57%	1	33%	Sim	17	74%
Rolândia	7	100%	5	100%	3	43%	1	33%	Sim	17	74%
Almirante Tamandaré	7	100%	4	80%	3	43%	1	33%	Sim	16	70%
Ponta Grossa	7	100%	4	80%	1	14%	3	100%	Sim	16	70%
Prudentópolis	7	100%	3	60%	3	43%	1	33%	Sim	15	65%
Ibiporã	1	14%	2	40%	4	57%	1	33%	Não	8	35%
Média	6,8	98%	4,5	90%	4,9	70%	2,1	71%	-	19,3	84%

FONTE: O autor (2017).

Conforme se confere, os portais de transparência com maiores graus de cumprimento foram os de Campo Mourão, Cascavel, Cianorte, Maringá, Paranavaí, Pinhais, Piraquara e Toledo, cujas somas dos itens chegou a 22 (96%) do total de 23 itens. Em segundo lugar, aparecem os portais de Colombo, Curitiba, Irati, Londrina, Marechal Cândido Rondon, Paranaguá e de Pato Branco (91%).

Por outro lado, o portal de transparência que apresentou menor grau de cumprimento dos itens correspondentes ao grupo de conteúdo foi o de Ibioporã, com apenas 8 itens (35%) dos 23 considerados. A amplitude da variação foi, portanto, de 61%, entre os extremos 35% e 96%. A média foi de 19,3 itens por portal, o que corresponde a 84%.

#### 4.3.3 *Ranking* dos portais quanto à conformidade do sítio eletrônico

A Tabela 7 dispõe os resultados quanto à conformidade dos sítios eletrônicos. Em primeiro lugar figuram os portais da transparência de Cascavel, Curitiba e Londrina (todos com 89%), seguido pelos portais de Arapongas, Colombo e Piraquara (todos com 85%). Nota-se que os três municípios mais bem classificados também estão entre os primeiros e segundos classificados quanto à conformidade do conteúdo (Tabela 6).

Aqui, o portal de transparência que apresentou menor grau de cumprimento dos itens correspondentes à conformidade do sítio eletrônico foi o de Umuarama, com apenas 17 itens (63%) dos 27 considerados. No caso, a amplitude da variação foi de 26%, entre os extremos 63% e 89%. A média foi de 20,8 itens por portal, correspondendo a 77% do total possível. Pode-se afirmar que em geral houve um maior grau de cumprimento dos itens quanto à conformidade do sítio eletrônico do que quanto à conformidade de conteúdo dos portais.

TABELA 7 - RANKING DOS PORTAIS QUANTO À CONFORMIDADE DO SÍTIO ELETRÔNICO

<b>Município</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Cascavel	24	89%
Curitiba	24	89%
Londrina	24	89%
Arapongas	23	85%
Colombo	23	85%
Piraquara	23	85%
Campo Mourão	22	81%
Foz do Iguaçu	22	81%
Francisco Beltrão	22	81%
Maringá	22	81%
Pinhais	22	81%
Rolândia	22	81%
Apucarana	21	78%
Araucária	21	78%
Cambé	21	78%
Castro	21	78%
Cianorte	21	78%
Guarapuava	21	78%
Irati	21	78%
Paranavaí	21	78%
Toledo	21	78%
União da Vitória	21	78%
Almirante Tamandaré	20	74%
Fazenda Rio Grande	20	74%
Marechal Cândido Rondon	20	74%
Ponta Grossa	20	74%
Sarandi	20	74%
Paranaguá	19	70%
Pato Branco	19	70%
Prudentópolis	19	70%
Campo Largo	18	67%
Ibiporã	18	67%
Telêmaco Borba	18	67%
São José dos Pinhais	17	63%
Umuarama	17	63%
Média	20,8	77%

FONTE: O autor (2017).

#### 4.3.4 *Ranking* dos portais quanto cumprimento da Lei de Acesso à Informação

Por fim, a Tabela 8 apresenta a avaliação dos portais quanto ao cumprimento de três aspectos da Lei de Acesso à Informação: cumprimento dos prazos de resposta, o conteúdo da resposta (se responde objetivamente ao que se pergunta) e quanto à possibilidade de acompanhamento dos pedidos de informação.



Os respectivos municípios foram listados em ordem decrescente de cumprimento desses itens.

TABELA 8 - *RANKING DOS PORTAIS QUANTO AO CUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO*

Município	Cumprimento dos prazos	Responde ao que se pergunta	Acompanhamento da solicitação
Araucária	Sim	Sim	Sim
Curitiba	Sim	Sim	Sim
Fazenda Rio Grande	Sim	Sim	Sim
Londrina	Sim	Sim	Sim
Rolândia	Sim	Sim	Sim
Sarandi	Sim	Sim	Sim
Francisco Beltrão	Sim	Sim	Não
Guarapuava	Sim	Sim	Não
Ponta Grossa	Sim	Sim	Não
São José dos Pinhais	Sim	Sim	Não
Cascavel	Sim	Não	Sim
Maringá	Sim	Não	Sim
Toledo	Sim	Não	Sim
Almirante Tamandaré	Não	Não	Sim
Apucarana	Não	Não	Sim
Arapongas	Não	Não	Sim
Cambé	Não	Não	Sim
Campo Largo	Não	Não	Sim
Campo Mourão	Não	Não	Sim
Castro	Não	Não	Sim
Colombo	Não	Não	Sim
Foz do Iguaçu	Não	Não	Sim
Irati	Não	Não	Sim
Marechal Cândido Rondon	Não	Não	Sim
Paranaguá	Não	Não	Sim
Paranavaí	Não	Não	Sim
Pinhais	Não	Não	Sim
Cianorte	Não	Não	Não
Ibiporã	Não	Não	Não
Pato Branco	Não	Não	Não
Piraquara	Não	Não	Não
Prudentópolis	Não	Não	Não
Telêmaco Borba	Não	Não	Não
Umuarama	Não	Não	Não
União da Vitória	Não	Não	Não

FONTE: O autor (2017).

Apenas os portais de seis municípios da amostra atenderam plenamente aos três itens (100%): Araucária, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Londrina, Rolândia e

Sarandi. O e-SIC desses portais responderam dentro do prazo máximo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. De fato, o prazo médio para retorno dos 13 portais que responderam foi de 3,07 dias. O portal que respondeu no menor prazo foi o de Curitiba, enviando a resposta no mesmo dia do envio da pergunta. Outros 6 portais responderam no prazo de 1 dia.

Um conjunto de portais, apesar de responder no prazo, não ofereceu resposta adequada à pergunta. São eles: Cascavel, Maringá e Toledo. Por resposta inadequada entende-se aquela que não mencionou as três quantidades de pedidos de informação (recebidos, atendidos e indeferidos em 2016). Assim, foram eficientes ao responderem no prazo, mas não foram eficazes ao apresentarem respostas não satisfatórias.

Um grupo de 17 portais apresenta possibilidade de acompanhamento dos pedidos de informação requeridos através de seus e-SICs. Contudo, não responderam ao pedido de informação realizado dentro do prazo legal.

#### 4.4 DISCUSSÃO

Os portais mantidos pelas prefeituras podem ser entendidos como um meio para a promoção da transparência fiscal, assim como definido por Kopits e Craig (1998). O propósito seria, portanto, fornecer aos cidadãos, empresas e demais interessados, informações gerais sobre a posição financeira e os resultados das atividades governamentais.

Quanto ao conteúdo dos portais, de modo geral, há um elevado grau de atendimento aos itens avaliados. O menor percentual de divulgação de informações sobre receita, em especial a etapa de lançamento, talvez se deva ao fato de nem todas as receitas passarem por essa fase durante sua execução. Também pode ter ocorrido por ser uma etapa antecedente ao efetivo recolhimento dos recursos ao Tesouro (arrecadação) e, por não representar efetiva entrada de caixa, receber menor importância quanto à divulgação.

Quanto às informações financeiras, chama atenção o baixo percentual de portais que divulgam prestações de contas de exercícios anteriores. Um baixo percentual de divulgação também foi verificado para resultados de inspeções, auditorias e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle. Trata-se de um conjunto de documentos que vão além das demonstrações contábeis por incluírem

também sua avaliação. Por conter informações interpretadas e algum julgamento de valor sobre a execução orçamentária e financeira, assume relevo para destinatários que não possuam conhecimento aprofundado sobre contabilidade pública ou outras matérias complexas. Assim, tal resultado pode ser considerado uma lacuna expressiva dentre as informações divulgadas pelos portais.

Da mesma maneira como Campos et al. (2002) e Platt Neto et al. (2007) se depararam com limitações durante a condução de suas pesquisas, algumas considerações podem ser elencadas em decorrência da busca por informações e da navegação realizadas pelos portais pesquisados:

- 1) Algumas informações dependem de diversos cliques. Certos municípios possuem dois portais de transparência, sendo que uma parte das informações está disponível numa página do site da Prefeitura e outra parte está em uma página separada, com um layout diferente e menus diferentes. Muitas vezes, ao se clicar num link o visitante é conduzido ao outro site, onde precisa iniciar uma nova navegação pelos menus. Isso ocorre, por exemplo, nos portais dos municípios de Ibiporã e Rolândia. Além disso, em alguns casos os menus são confusos, tais como verificados no portal de Campo Mourão, o que pode dificultar o acesso dos usuários às informações.
- 2) Algumas informações estão dispersas. Em vários casos, os portais possuem links que conduzem a portais de outros entes ou entidades. O link de prestação de contas do portal de Colombo, por exemplo, redireciona para site do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, onde não é possível ter acesso a arquivos, mas apenas ver o trâmite do processo de prestação de contas. O link de repasses de convênios com a União do portal de Cianorte conduzem ao portal da transparência do Governo Federal.
- 3) Algumas informações são incompletas. Poucos portais divulgam informações de prestações de contas. O portal de Francisco Beltrão, por exemplo, disponibiliza apenas o relatório do controle interno. Outra situação frequente é a divulgação de informações de licitações e contratos apenas com a utilização de tabelas, de modo a não permitir acesso aos respectivos arquivos, tal como verificado nos portais de Rolândia, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais.
- 4) Algumas informações são desatualizadas. Talvez tenha sido a deficiência mais comum identificada nos portais. O portal de Londrina, por exemplo, divulga a prestação de contas somente até o exercício de 2012. Os arquivos mais recentes

da LDO e LOA divulgados pelo portal de Fazenda Rio Grande ainda são referentes ao exercício anterior (2016).

- 5) Algumas informações são divulgadas de forma desconexa. Em geral, são divulgadas simples tabelas de dados referentes às licitações, tabelas de dados referentes aos contratos, tabelas de dados referentes a notas de empenhos, tudo de maneira estanque. Pouco se aproveita da possibilidade de utilização de hiperlinks para ligar as informações.

Um contraponto a essa última observação – divulgação das informações de modo desconexo - foi verificado no portal de Foz do Iguaçu. Nele, a consulta a uma licitação, por exemplo, dá acesso a links para acessar todos os contratos dela decorrentes, bem como links de todas as notas de empenho associadas àquela licitação. O caminho inverso também é possível: pode-se acessar uma nota de empenho e, a partir dela, clicar em links que conduzem ao contrato de origem e à licitação associada.

O atendimento ao pedido de informação revelou uma situação contrastante. De um lado, existe um conjunto de portais cujo atendimento se deu dentro do prazo legal e respondeu à pergunta de modo satisfatório. De outro lado, a maior parte dos portais não respondeu ao pedido de informação. Há de se ponderar que nem todos os portais dos municípios pesquisados possuem sistema eletrônico de informações ao cidadão. Assim, na ausência do e-SIC, os pedidos de informação foram realizados pelos meios disponíveis, tais como seções “fale conosco” e formulários das páginas de Ouvidorias, o que pode ter afetado a taxa de resposta.

Os resultados verificados nessa pesquisa confirmam estudos anteriores quanto ao consenso sobre a existência de possibilidades de aperfeiçoamento nos portais para que cumpram de maneira mais efetiva as determinações legais. Alguns portais apresentaram baixa capacidade de proporcionar transparência da gestão fiscal, tal como verificado, por exemplo, por Staroscky et al. (2014), Raupp, Andrade e Pinho (2015), Figueiredo e Gazoni (2016) e Abdala e Torres (2016).

As deficiências na implantação desses portais levam àquilo que Resende e Nassif (2015, p. 13) chamam de “zonas de opacidade informacional”, num ambiente onde a transparência deveria ser máxima. Num tom crítico, Raupp e Pinho (2014) consideram que alguns portais avaliados sob a luz da Lei de Acesso à Informação encontram-se ainda em um estágio de murais eletrônicos, muito aquém de serem promotores de incentivos ao exercício da democracia.

Por outro lado, verificou-se que alguns portais apresentam alto grau de atendimento às determinações legais. Raupp (2014) conferiu associação entre transparência e prestação de contas e tamanho da população. Verificou em seu estudo que municípios com maior população possuem portais dos seus Legislativos mais avançados. Melo e Gomes (2016) averiguaram que portais dos tribunais de justiça também apresentam capacidade média e alta de prover transparência.

Os resultados deste estudo tendem a convergir com as conclusões de Raupp (2014), pois aparentemente há associação entre a posição no *ranking* e o fato de ser o portal de um município populoso. Os portais de Curitiba, Londrina e Maringá, além do portal de Cascavel, aparecem nas primeiras posições no *ranking* de avaliação de cumprimento geral dos itens avaliados (conformidade de conteúdo, conformidade do sítio eletrônico e cumprimento da LAI).

Entretanto, para além do tamanho da população do município, deve-se ressaltar que os níveis de conformidade legal dos portais provavelmente estão muito mais associados aos esforços dedicados à construção do portal de transparência, de modo que este atenda à legislação aplicável.

Por fim, cabe ressaltar que a avaliação ora realizada foi restrita a um conjunto restrito de itens. O instrumento empregado nesta pesquisa abrangeu boa parte dos quesitos definidos na legislação de referência, mas não abrangeu todas as dimensões passíveis de avaliação. Não abrangeu, por exemplo, informações sobre verbas indenizatórias, conforme sugerido por Diniz (2016). Os itens avaliados se concentraram basicamente em conteúdo e usabilidade, aproximando-se do enfoque também adotado por Pavaneli (2015). Considerando que todos possuem algum fundamento em lei, pode-se afirmar que foi adotada uma abordagem voltada para a conformidade legal.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa procurou analisar o cumprimento, por parte dos portais de transparência dos municípios paranaenses com mais de 50.000 habitantes, das determinações contidas na Lei de Transparência e na Lei de Acesso à Informação. Para tanto, foi realizado um levantamento nos portais de transparência de 35 municípios paranaenses que se enquadraram nesse critério.

Quanto ao conteúdo publicado pelos portais, verifica-se que é mais frequente a publicação de informações sobre as despesas do que sobre as receitas. Todos os portais publicam valores da despesa e da receita arrecadada sob classificação orçamentária. Dentre as informações financeiras, as mais frequentemente publicadas são o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. Todos os portais pesquisados publicam informações sobre as licitações e os contratos celebrados. Grande parte disponibiliza informações de anos anteriores, o que permite análises de séries temporais.

Porém, alguns portais apresentam informações desatualizadas, de modo a impossibilitar o acompanhamento em tempo real por parte dos visitantes. Além disso, algumas informações são publicadas de maneira incompleta, dispersa e desconexa. Ainda, foi verificado em alguns portais que a organização das informações se dá em muitos níveis, o que dificulta sua busca. Alguns portais de transparência direcionam o usuário a outros sites, onde lhe é apresentado um novo conjunto de menus para prosseguir na busca da informação desejada.

Sobre os sítios eletrônicos, foi verificado em todos os portais a adequação do nome do domínio, o registro no portal Contas Públicas, a divulgação da lista de servidores públicos, endereços, telefones, relação de patrimônios e o livre acesso às informações. Porém, nenhum divulga a relação de documentos classificados e desclassificados conforme cada grau de sigilo.

Acerca do cumprimento da Lei de Acesso à Informação, pode-se afirmar que foi pouco satisfatório, haja vista que menos de um terço dos portais para os quais se fez um pedido de informação respondeu adequadamente. Cabe ressaltar a eficiência daqueles que responderam, pois o fizeram num prazo curto.

A avaliação de cada portal de transparência individualmente permitiu a construção de *rankings*, que revelaram serem aqueles com maior grau de cumprimento dos requisitos avaliados os das prefeituras de Cascavel, Curitiba e

Londrina. Por outro lado, os portais com menor grau de cumprimento dos requisitos avaliados foram os das prefeituras de Ibiporã e Prudentópolis.

Em suma, a avaliação desses portais permitiu verificar que não ocorre cumprimento pleno de determinações legais básicas. Para além da mera conformidade legal, o não atendimento à Lei de Acesso à Informação e à Lei de Transparência tem impacto direto na transparência fiscal e na disponibilização de informações que permitam ao cidadão comum acompanhar o desempenho desses entes. Assim, há necessidade de se aperfeiçoar os meios de divulgação e a forma como as informações são disponibilizadas para que seja atingido o objetivo dessas leis de viabilizar a todos o acesso a informações de órgãos e entidades que utilizam recursos públicos.

Esse estudo foi limitado, assim como aponta Vilella (2003), pela interferência da subjetividade inerente ao processo de avaliação. Além disso, os resultados de avaliação de websites também são limitados por deteriorarem-se rapidamente com o tempo, constituindo apenas um retrato dos portais de transparência numa determinada fase. Para estudos futuros, sugere-se a replicação desse quadro de avaliação em portais de transparência de outros órgãos públicos pouco investigados, mas também abrangidos pela Lei de Acesso à Informação e pela Lei de Transparência, tais como ministérios públicos e empresas estatais dependentes.

## REFERÊNCIAS

- ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. O. A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n. 3, p. 147-158, jul.-set. 2016.
- AMORIM, R. P. C.; MENEZES, C. S. Metodologia de Avaliação de Portais da Transparência Municipais. In: **XII Brazilian Symposium on Information Systems**, Anais, Florianópolis/SC, 17 a 20 de maio de 2016.
- ALMEIDA, J. T. S. Análise histórica do programa de governo eletrônico no Brasil. In: CONGRESSO DE COMPOLÍTICA, 5., Curitiba. **Anais...** Curitiba: Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 2013.
- ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS. **Índice de Transparência**. 2016. Disponível em: < <https://indicedetransparencia.com/metodologia-2014/>>. Acesso em: 02/10/2016.
- BERLINI, R. F. **Portais corporativos dos tribunais de contas**: ferramenta para a promoção da transparência pública e do controle social. 2014. 157f. Dissertação (Mestrado Profissional em Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento). Faculdade de Ciências Empresariais, Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2014.
- BEZERRA, M. S. C. Transparência na Execução Orçamentária e Financeira: Um Estudo em *Sites Web* de Municípios Brasileiros de Médio Porte. Recife, 2012. 127f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado Federal (Centro Gráfico), 1988. 292 p.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 dez. 1998. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2017.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] Republica**



**Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 mai. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 16/09/2016.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Guia de implantação de Portal da Transparência**. Brasília: gráfica da União. 1ª Ed. 2013. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia\\_portaltransparencia.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_portaltransparencia.pdf)>. Acesso em: 15/09/2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **O que são dados abertos?**. 2016a. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dados-abertos/>>. Acesso em: 16/09/2016.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. *Ranking Nacional da Transparência. Itens avaliados*. 2016b. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/o-projeto-new/ranking/itens-avaliados>>. Acesso em: 02/10/2016.

CAMPOS, R. et al. **Desburocratização eletrônica nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: FIRJAN/IEL, 2002. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8F4EBC426A014EC0A4D8E93289&inline=1>>. Acesso em: 15/09/2016.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. CGI.BR. **Resolução CGI.br/RES/2008/008/P**. Procedimentos para registro de nomes de domínio. São Paulo, SP, 28 de novembro de 2008. Disponível em: <<http://www.cgi.br/resolucoes/documento/2008/008>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

COSTA, A. J. B.; LEITE, D. B. A.; CAMPOS, E. S. Portais de transparência fiscal: uma crítica aos municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes. **Revista FAE**, Curitiba, v. 17, n. 1, p. 42-61, jan./jun. 2014.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRUZ, W. G. S.; MACIEL, C.; CASTILHO, F. B. M.; GIRATA, N. N. H. Um método quantitativo para avaliar a adoção de Dados Abertos nos Tribunais de Contas do Brasil iSys. **Revista Brasileira de Sistemas de Informação**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 33-57, 2016.

DINIZ, C. S. A contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal para a construção dos portais da transparência. **Revista Aporia Jurídica (on-line)**, v. 1, n. 5, p. 198-209,

jan./jul. 2016. Disponível em:

<<http://www.cesage.com.br/revistas/index.php/aporiajuridica/article/download/40/39>>. Acesso em: 16/09/2016.

DUTRA, C. C.; LOPES, K. M. G. Dados abertos: uma forma inovadora de transparência. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., Brasília, 2013. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2013.

FIGUEIREDO, V. S; GAZONI, R. L. Transparência nos sites dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 130-143, mai./ago. 2016.

FREIRE, F. R. Transparência Pública para o Controle Social: um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal do Brasil. In: CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA: “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, 5., Montevideu, 2014. **Anais...** Montevideu: Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 2014.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal**. 2007. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/codep.pdf>>. Acesso em: 16/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Código de Transparência Fiscal**. 2014. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/ft-codep.pdf>>. Acesso em: 16/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Fiscal Transparency**. 2016. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>>. Acesso em: 16/09/2016.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.

GUIMARAES, T. A.; MEDEIROS, P. H. R. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 01-18, dez/ 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v3n4/v3n4a04.pdf>>. Acesso em: 16/09/2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estimativas de População. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2016**. 2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/default.shtm>. Acesso em: 21 nov. 2016.

INTOSAI. Auditing e-government. **Into IT – The Intosai IT Journal**, n. 22, out/2015, Viena: Intosai. Disponível em: <<http://www.intosaiitaudit.org/intoIT22.pdf>>. Acesso em: 16/09/2016.

JOIA, L. A.; CAVALCANTE NETO, A. A. Fatores críticos de sucesso na construção de processos government-to-government. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 11, n. 29, p. 29-47, jan./abr. 2004.

KOPITS, G.; CRAIG, J. **Transparency in government operations**. Washington: International Monetary Fund, 1998. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>>. Acesso em: 16/09/2016.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2004.

LEMOES, A.; MAMEDE, J.; NÓBREGA, R.; PEREIRA, S.; MEIRELLES, L. Cidade, tecnologia e interfaces. Análise de interfaces de portais governamentais brasileiros. Uma proposta metodológica. **Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos**, n. 6, v. 2, p. 117-136, jul./dez. 2004.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 1999.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELO, E. R. P.; GOMES, A. O. Proposta de avaliação de portais públicos: aplicação em portais da justiça estadual no Brasil. **Universitas Gestão e TI**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 109-122, jan./jun. 2016

MENDES, R. C.; OLEIRO, W. N.; QUINTANA, A. C. A contribuição da contabilidade e auditoria governamental para uma melhor transparência na gestão pública do combate contra a corrupção. **Sinergia**, Rio Grande, v. 12, n. 2, p. 37-48, 2008.

NAZÁRIO, D. C.; SILVA, P. F.; ROVER, A. J. Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no portal da transparência do governo federal. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, n. 6, p. 180-199, 2012.

NEVES, O. M. C. Evolução das políticas de governo aberto no Brasil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., Brasília, 2013. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2013.

NUNES, G. S. F.; LYRIO, M. V. L.; LUNKES, R. J. Proposta de modelo multicritério para avaliar o nível de transparência de portais eletrônicos dos entes públicos brasileiros. In: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE CONTABILIDAD E GESTIÓN, 9., Florianópolis, 2015. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2015.

PAVANELI, A. B. **Divulgação de informações sobre contratos firmados para a aquisição de bens e execução de obras e serviços públicos**: um protocolo para avaliação de portais estaduais. 2015. 210f. Dissertação (Mestrado em Ciência, Gestão e Tecnologia da Informação) - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

PRADO, O.; RIBEIRO, M. M.; DINIZ, E. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, José Antonio Gomes de (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais**: expectativas democráticas. Salvador: EDUFBA, 2012, p. 15-41.

RAUPP, F. M. Procurando transparência, prestação de contas e participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais das maiores capitais brasileiras. **Revista Iberoamericana de Estudios Municipales - RIEM**, ano 5, n. 9, p. 101-121, 2014.

RAUPP, F. M. Modelo de análise da capacidade dos portais eletrônicos de câmaras municipais em construir condições para a accountability. In: SIMPÓSIO DE ADMINISTRAÇÃO DA PRODUÇÃO, LOGÍSTICA E OPERAÇÕES INTERNACIONAIS, 14., São Paulo, 2016. **Anais...** São Paulo: FGV/SP, 2016.

RAUPP, F. M.; ABREU, E.; SILVA, M. S. Capacidade de prestação de contas dos portais eletrônicos de prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Diálogo**, Canoas, n. 26, p. 47-60, ago. 2014.

RAUPP, F. M.; ANDRADE, R. G.; PINHO, J. A. G. Em busca da transparência ativa em câmaras: uma investigação nos maiores municípios brasileiros. In: SEMEAD SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 18., São Paulo, 2015. **Anais...** São Paulo: USP, 2015.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 48, n. 4, p. 770-782, out./nov./dez. 2013.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Prestação de contas nos portais eletrônicos de assembleias legislativas: um estudo após a lei de acesso à informação. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 15, n. 1, p. 144-161, jan./abr. 2014.

RESENDE, W. C.; NASSIF, M. E. Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros. **Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, v. 20, n. 42, p. 1-16, jan./abr., 2015.

RODRIGUES, G. M. Indicadores de “transparência ativa” em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 423-438, nov. 2013. Disponível em:<[http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/analise\\_dos\\_portais\\_de\\_universidades\\_publicas.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/analise_dos_portais_de_universidades_publicas.pdf)>. Acesso em: 16/09/2016.

SALES, T. S. Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos portais da transparência dos estados brasileiros antes e após o advento da lei n. 12.527/2011. **Direito Público (DPU)**, v. 9, n. 48, p. 28-48, nov./dez. 2012.

SANTANA JÚNIOR, J. J. B.; LIBONATI, J. J.; VASCONCELOS, M. T. C. Modelos de investigação dos níveis de transparência fiscal eletrônica dos poderes e órgãos

governamentais. In: CONGRESSO USP CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 9., São Paulo, 2009. **Anais...** São Paulo: USP, 2009.

SILVA, C. C. B.; CARVALHO, F. C. C.; GARCIA, A. P. P.; DUFLOTH, S. C. Avaliação da divulgação e da prestação de contas da atuação das comissões legislativas nos portais de assembleias legislativas. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 15, n. 23, p. 3-29, jan./jun. 2013.

SONNENSTRAHL FILHO, C. M.; SOUZA, R. L. Acessibilidade informacional no portal do tribunal de justiça gaúcho: o árido caminho para tornar efetivo o direito de acesso à informação para pessoas portadoras de necessidades especiais. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 11., Santa Cruz do Sul, 2014. **Anais...** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2014.

STAROSCKY, E. A.; NUNES, G. S. F.; LYRIO, M. V. L.; LUNKES, R. J. A transparência dos portais das prefeituras em municípios catarinenses sob a perspectiva da legislação brasileira. **REUNA**, v. 19, n. 1, p. 29-52, jan./mar. 2014.

TOCANTINS. Controladoria Geral do Estado. **Check list Portal da Transparência e LAI**. Disponível em: < <http://www.cge.to.gov.br/transparencia-municipios/>>. Acesso em: 02/10/2016.

UNITED NATIONS. **Benchmarking e-government**: a global perspective. New York: United Nations - Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration, 2002. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/bf\\_bancos/e0001861.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001861.pdf)>. Acesso em: 16/09/2016.

VILELLA, R. M. **Conteúdo, usabilidade e funcionalidade**: três dimensões para avaliação de portais estaduais de Governo Eletrônico na Web. 2003. 263 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2003.

## APÊNDICE - CHECK LIST DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

1. SOBRE O CONTEÚDO				
1.1 Detalhamento das despesas				
Item	Assunto	Orientação	Referência	Atendimento
01	Data da despesa	A informação deve possibilitar o acompanhamento da publicação das despesas em tempo real (até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema).	- LRF (art. 48-A, inc. I) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. II)	( ) atende ( ) não atende
02	Nº e valor do empenho, liquidação e pagamento	De todas as despesas.	- LRF (art. 48-A, inc. I) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea a) - Lei nº 12.527/11 (Art. 5º e art. 8º, §1º, inc. III)	( ) atende ( ) não atende
03	Número de processo da execução	Quando for o caso, deve-se publicar essa informação.	- LRF (art. 48-A, inc. I) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea b)	( ) atende ( ) não atende
04	Classificação orçamentária	A classificação orçamentária deve Especificar a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto.	- LRF (art. 48-A, inc. I) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea c)	( ) atende ( ) não atende
05	Identificação da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento	A identificação do beneficiário deve ocorrer inclusive nos desembolsos de operações, independentes da execução orçamentária. Recomenda-se, além do nome ou razão social, informar o CNPJ da pessoa jurídica e o CPF da pessoa física.	- LRF (art. 48-A, inc. I) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea d)	( ) atende ( ) não atende
06	Procedimento licitatório realizado	Divulgação do procedimento licitatório, bem como, quando for o caso, a sua dispensa ou inexigibilidade com o número do correspondente processo.	- LRF (art. 48-A, inc. I) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea e)	( ) atende ( ) não atende
07	Descrição do bem fornecido ou serviço prestado	Detalhamento do bem fornecido ou serviço prestado.	- LRF (art. 48-A, inc. I) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea f)	( ) atende ( ) não atende
1.2 Detalhamento das Receitas				
08	Data da posição	Possibilita acompanhar a publicação das receitas em tempo real.	- LRF (art. 48-A, inc. II) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. II)	( ) atende ( ) não atende
09	Natureza da receita	-	- LRF (art. 48-A, inc. II) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I)	( ) atende ( ) não atende

			II caput)	
10	Valor da previsão	-	- LRF (art. 48-A, inc. II) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea a)	( ) atende ( ) não atende
11	Valor do lançamento	-	- LRF (art. 48-A, inc. II) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea b)	( ) atende ( ) não atende
12	Valor de arrecadação	Indica o valor da arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.	- LRF (art. 48-A, inc. II) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea c)	( ) atende ( ) não atende
<b>1.3 Informações Financeiras</b>				
13	Plano Plurianual (PPA)	Vigente.	Art. 48 LRF	( ) atende ( ) não atende
14	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Vigente.	Art. 48 LRF	( ) atende ( ) não atende
15	Lei Orçamentária Anual (LOA)	Vigente.	Art. 48 LRF	( ) atende ( ) não atende
16	Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD)	Vigente.	Art. 48 LRF	( ) atende ( ) não atende
17	Prestação de contas	A prestação de contas dos exercícios anteriores deve ser acompanhada do parecer prévio do tribunal de contas, quando for emitido.	- Art. 48 LRF - Lei 12.527/2011 (art. 7º, inciso VII, alínea b)	( ) atende ( ) não atende
18	Relatório resumido da execução orçamentária (RREO)	Bimestral.	Art. 48 LRF	( ) atende ( ) não atende
19	Relatório de gestão fiscal (RGF)	Quadrimestral.	Art. 48 LRF	( ) atende ( ) não atende
<b>1.4 Procedimentos licitatórios</b>				
20	Informações concernentes a procedimentos licitatórios e contratos	Publicação que contenha todas as informações relativas a procedimentos licitatórios, incluindo os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.	Lei 12.527/2011 (art. 8 § 1º inciso IV e art. 7º, inciso VI)	( ) atende ( ) não atende
21	Resumo dos instrumentos de contrato ou seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior	-	Lei nº 8.666/93 (Arts. 116, 177, 119 e 124)	( ) atende ( ) não atende
22	Relações mensais de todas as compras feitas	Esta relação deve discriminar, obrigatoriamente:	Lei 8.666/93 (Art. 16)	( ) atende ( ) não atende

	pela administração direta e indireta.	identificação do bem comprado, seu preço, unitário, a quantidade, adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.		
<b>1.5 Série histórica</b>				
<b>23</b>	Série histórica do conteúdo	Disponibiliza os dados a partir da obrigatoriedade de cumprimento da lei.	Lei Complementar 131/2009 (Art. 73-B)	( ) atende ( ) não atende

<b>2. SOBRE O SÍTIO ELETRÔNICO</b>				
<b>Item</b>	<b>Assunto</b>	<b>Orientação</b>	<b>Referência</b>	<b>Atendimento</b>
<b>01</b>	Nome do domínio	O domínio deve seguir o padrão "municipio.uf.gov.br".	- Resolução CGI.br/RES/2008/008/P	( ) atende ( ) não atende
<b>02</b>	Registro no Contas Públicas"	Veja detalhes em <a href="http://portal.tcu.gov.br/contaspublicas/contas-publicas/contaspublicas.htm">http://portal.tcu.gov.br/contaspublicas/contas-publicas/contaspublicas.htm</a>	Lei nº 9.755/98	( ) atende ( ) não atende
<b>03</b>	Arquivo da Lei nº 12.527/11 - LAI e seu respectivo regulamento	Deve ser disponibilizado no site o arquivo da lei e de seu regulamento, bem como, exibido em primeira tela o caminho ou fazer referência clara a LAI.	Lei nº 12.527/11 (Art. 5º, art. 6º, inc. I e art. 7º, inc. I)	( ) atende ( ) não atende
<b>04</b>	SIC físico	Deve ser divulgado no site informações sobre um local físico onde o cidadão possa requerer informações, com indicação de local, horário de atendimento e telefone.	Lei nº 12.527/11 (Art. 5º, art. 6º, inc. I, art. 7º, inc. I e art. 9º, inc. I)	( ) atende ( ) não atende
<b>05</b>	SIC eletrônico (e-SIC)	Deve constar no site link ou banner que direcione para o canal que permita o cidadão solicitar informações.	Lei nº 12.527/11 (Art. 10, §2º)	( ) atende ( ) não atende
<b>06</b>	Documentos classificados e desclassificados	Deve constar no site, anualmente, o rol dos documentos classificados em cada grau de sigilo e os desclassificados.	Lei nº 12.527/11 (Art. 30, inc. I e II)	( ) atende ( ) não atende
<b>07</b>	Relatório estatístico	Deve constar no site, anualmente, o relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.	- Lei nº 12.527/11 (Art. 30, inc. III)	( ) atende ( ) não atende
<b>08</b>	Programas, ações, projetos e obras	Devem ser divulgados no site dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e	- CF/88 (Art. 37, caput e §1º) - Lei 12.527/2011 (art. 7º inciso VII,	( ) atende ( ) não atende



		obras de órgãos e entidades.	alínea a)	
09	Servidores	Lista nominal de todos os servidores (efetivos, comissionados e contratados) e suas respectivos cargos/funções e remunerações e vantagens pecuniárias.	- CF/88 (Art. 37) - Entendimento STF Agravo (ARE) 652777, 23/04/15: "...é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias."	( ) atende ( ) não atende
10	Competências	Devem ser divulgadas no site as competências das unidades dos órgãos/entidades.	- CF/88 (Art. 37) - Lei 12.527/2011 (art. 8º inc. I)	( ) atende ( ) não atende
11	Estrutura organizacional	Deve ser divulgada no site a estrutura organizacional das unidades dos órgãos/entidades.	- CF/88 (Art. 37) - Lei 12.527/2011 (art. 8º inc. I)	( ) atende ( ) não atende
12	Endereços	Devem ser divulgados no site os endereços das unidades dos órgãos/entidades.	- CF/88 (Art. 37) - Lei 12.527/2011 (art. 8º inc. I)	( ) atende ( ) não atende
13	Telefones	Devem ser divulgados no site os números de telefones das unidades dos órgãos/entidades.	- CF/88 (Art. 37) - Lei 12.527/2011 (art. 8º inc. I)	( ) atende ( ) não atende
14	Horários	Devem ser divulgados no site os horários de atendimento ao público das unidades dos órgãos/entidades.	- CF/88 (Art. 37) - Lei 12.527/2011 (art. 8º inc. I)	( ) atende ( ) não atende
15	Repasse ou transferências de recursos financeiros	Devem ser divulgados no site os repasses ou transferências de recursos financeiros. Deve disponibilizar os links para o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV) e para o Sistema de Gestão de Convênios Estadual.	- CF/88 (Art. 37) - Lei 12.527/2011 (art. 8º inc. I)	( ) atende ( ) não atende
16	Patrimônio Público	Informação pertinente à administração do patrimônio público (móveis e imóveis).	- Lei nº 12.527/11 (Art. 7º, inc. VI)	( ) atende ( ) não atende
17	Inspeções, auditorias, e tomadas de contas	Resultado de inspeções, auditorias, e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo.	- Lei nº 12.527/11 (Art. 7º, inc. VII, b)	( ) atende ( ) não atende
18	Perguntas frequentes	Devem ser divulgadas no site respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.	- CF/88 (Art. 37) - Lei 12.527/2011 (art. 8º, § 1º, inc. VI)	( ) atende ( ) não atende
19	Ferramenta de pesquisa	O sítio deve conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva,	- Lei nº 10.098/2000 (Art. 17) - Decreto nº 5.296/2004 (Art. 47)	( ) atende ( ) não atende

		transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; recomenda-se atentar para as boas práticas de indexação das páginas da internet. (Ex. Lupa no site)	- Lei nº 12.527/11 (Art. 5º e 8º, §3, inc. I) - LRF (Art. 48, inc. II) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 6º, caput e parágrafo único e art. 7º, caput)	
20	Data	Manter atualizadas as informações disponíveis para acesso, indicando a data da informação.	- LRF (Art. 48, inc. II) - Lei nº 12.527/11 (Art. 8º, §3, Inc. VI) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º, §2º, inc. II)	( ) atende ( ) não atende
21	Seção “Fale Conosco”	Indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade.	- Lei nº 12.527/11 (Art. 5º e Art. 8º, §3, inc. VII)	( ) atende ( ) não atende
22	Acesso livre	Não pode haver exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso. O acesso deve ser livre.	- Lei nº 12.527/11 (Art. 10º, §1º) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º, §2º, Inc. III)	( ) atende ( ) não atende
23	Acessibilidade	O sítio deve adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (Ex. aumento da fonte, opção de tela colorida ou preto e branco, etc.).	- Lei nº 10.098/2000 (art.17) - Decreto nº 5.296/2004 (art. 47) - Lei nº 12.527/11 (Art. 5º e Art. 8º, §3, inc. VIII) - LRF (Art. 48, inc. II) - Decreto nº 7.185/10 (Art. 6º, caput e art. 7º, caput)	( ) atende ( ) não atende
24	Gravação de relatório	Possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (Excel, Word, pdf, Writer, Calc, etc.), de modo a facilitar a análise das informações.	- Lei nº 12.527/11 (Art. 4º, inc. I; art. 7º, inc. IV; e art. 8º, §3º, II) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 6º, inc. I)	( ) atende ( ) não atende
25	Formatos utilizados para a estruturação das informações	Devem ser divulgados, em detalhes, os formatos utilizados para estruturação da informação.	- Lei nº 12.527/11 (Art. 5º e art. 8º, §3º, IV) - LRF (Art. 48, inc. II) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 6º, caput e § único e art. 7º, caput)	( ) atende ( ) não atende
26	Responsável pelo site	Deve conter indicação de local e instruções que permitam a comunicação eletrônica ou por telefone com o órgão, entidade detentora ou responsável pelo site.	- Lei nº 12.527/11 (Art. 5º)	( ) atende ( ) não atende
27	Audiências ou consultas públicas	Realiza audiências ou consultas públicas, incentivando à participação	- LRF (Art. 8º, §4º e art. 48 § único, inc. I) - Lei nº 12.527/11	( ) atende ( ) não atende

		popular ou a outras formas de divulgação. Publicar no site as datas, local e assuntos das audiências e todas as atas das audiências realizadas.	(Art. 9º, inc. II)	
--	--	---	--------------------	--

3. CUMPRIMENTO DA LAI				
Item	Assunto	Orientação	Referência	Atendimento
01	Cumprimento dos prazos	Cumpre os prazos para resposta das solicitações.	- Check-list CGU (Escala Brasil Transparente) - Lei nº 12.527/11 (Art. 11, §§1º e 2º)	( ) atende ( ) não atende
02	Respostas	Responde ao que se pergunta, atendendo ao pedido de informação.	- Check-list CGU (Escala Brasil Transparente) - Lei nº 12.527/11 (Art. 11)	( ) atende ( ) não atende
03	Acompanhamento da solicitação	Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação (protocolo).	- Check-list CGU (Escala Brasil Transparente) - Lei nº 12.527/11 (Art. 9º, inc. I, c)	( ) atende ( ) não atende